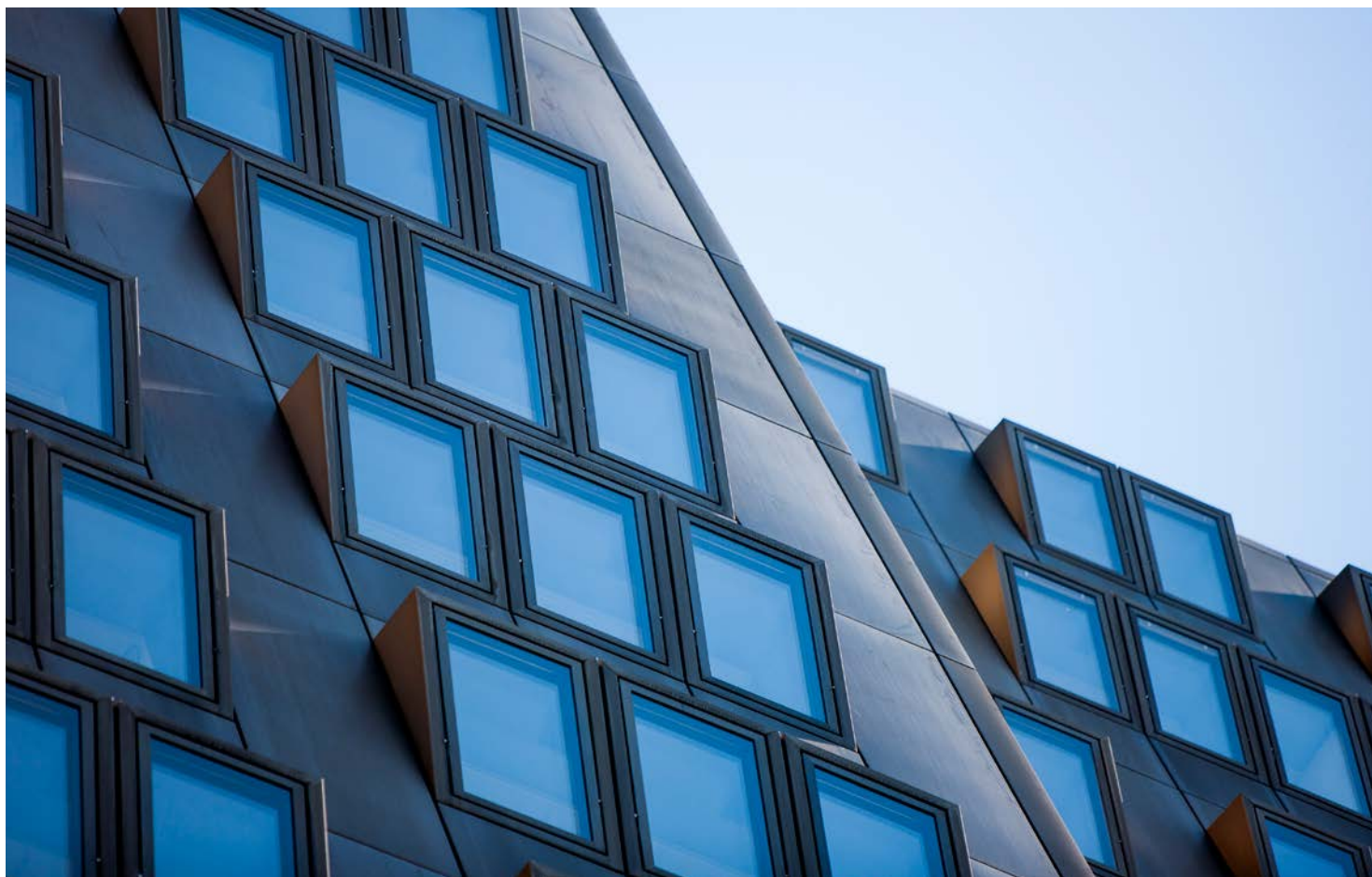




Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

Reihe BUND 2019/46

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im November 2019

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Glossar	7
Prüfungsziel	9
Kurzfassung	9
Zentrale Empfehlungen	13
Zahlen und Fakten zur Prüfung	15
Prüfungsablauf und –gegenstand	17
Rahmenbedingungen für die Aufgabenerfüllung des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl	19
Abschnitt 1 – Aufbau und Organisation des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl	20
Zuständigkeiten	20
Standorte des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl	25
Strategien und Ziele	32
Personal	38
Schnittstellen und Informationsfluss	59
Qualitätsmanagement	66
Risikomanagement und Internes Kontrollsystem	73
Compliance und Korruptionsprävention	75
Integrierte Fremdenadministration (IFA)	78
Abschnitt 2 – Verfahren	83
Eckdaten zu den vom Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zu führenden Verfahren	83
Offene Asylverfahren	84
Erledigungsdauer von Asylverfahren	85
Kosten von Verfahren	88
Asylverfahren – Teilprozesse	90
Aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei Asylwerbenden und sonstigen Fremden	107
Außerlandesbringung	110
Straffällige Fremde	126
Schlussempfehlungen	129
Anhang	136

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Quadratmeterpreise der Standorte gemäß Mietvertrag bzw. Immobilien–Preisspiegel _____	26
Tabelle 2:	Wirkungsziel und Maßnahmen auf Globalbudget– und Detailbudgetebene (einschließlich Kennzahlen) im Wirkungsbereich des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl für das Jahr 2017 _	33
Tabelle 3:	Schwerpunkte und Ziele 2017 des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl _____	36
Tabelle 4:	Steuerungsinstrumente des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl _____	37
Tabelle 5:	Zielerreichung des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl im Jahr 2017 _____	38
Tabelle 6:	Personalzusammensetzung nach Bundesländern zum 1. Jänner 2014 im Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl _____	40
Tabelle 7:	Mehrdienstleistungen und Journdienste _____	53
Tabelle 8:	Eckdaten zu asyl– und fremdenrechtlichen Verfahren des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl _____	83
Tabelle 9:	Dublin–Out (Konsultationsverfahren und Effektuierung) _____	93
Tabelle 10:	Kosten der Dolmetschleistungen _____	98
Tabelle 11:	Anzahl der medizinischen Altersdiagnosen _____	103
Tabelle 12:	Durchgeführte Dokumentenverfahren _____	106
Tabelle 13:	Mit einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme verbundene Asylentscheidungen des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl _____	109
Tabelle 14:	Aufenthaltsbeendende Maßnahmen des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl nach dem Fremdenpolizeigesetz 2005 (ohne Asylbezug) _____	110

Tabelle 15:	Entwicklung der dokumentierten Außerlandesbringungen _____	111
Tabelle 16:	Zur Ausreise verpflichtete Fremde; geschätzter Neuanfall 2014 bis 2017 _____	112
Tabelle 17:	Ausgaben des Bundesministeriums für Inneres für freiwillige Rückkehr 2015 bis 2017 _____	114
Tabelle 18:	Anzahl der Charteroperationen _____	120
Tabelle 19:	(Vorfinanzierte) Ausgaben des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl für Frontex–Charterflüge _____	121
Tabelle 20:	Untergetauchte Personen im Asylverfahren _____	124

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Standorte des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl zum 1. Jänner 2018 _____	21
Abbildung 2:	Schematischer Ablauf zur Definition der Schwerpunkte und Ziele des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl _____	35
Abbildung 3:	Frauenanteil in Leitungsfunktionen des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl (jeweils zum 1. Jänner) _____	44
Abbildung 4:	Personalstand in Relation zu den asyl- und fremdenrechtlichen Entscheidungen sowie zu den Asylanträgen im Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Jänner 2014 bis Juni 2018) _____	46
Abbildung 5:	Personalstand und Summe der Grundentgelte _____	48
Abbildung 6:	Schnittstellen bzw. Kooperationen zwischen dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl und anderen Behörden oder Stellen zum Zwecke des Daten- und Informationsaustausches _____	61
Abbildung 7:	Entwicklung der offenen Asylverfahren beim Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl und beim Bundesverwaltungsgericht _____	84
Abbildung 8:	Anzahl der Asylverfahren mit einer Dauer bis zur Erstentscheidung von unter bzw. über sechs Monaten _____	86
Abbildung 9:	Entwicklung der durchschnittlichen Verfahrensdauer von Asylverfahren 2016 und 2017 _____	87
Abbildung 10:	Kosten externer Leistungen und Leistungsgruppen nach Definition des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl für 2017 _____	89
Abbildung 11:	Überblick über ein Standardverfahren infolge eines Antrags auf internationalen Schutz (Asylverfahren) _____	91
Abbildung 12:	Arten von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen, gesetzliche Voraussetzungen und betroffener Personenkreis _____	108
Abbildung 13:	Beschaffung von Heimreisezertifikaten _____	115

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
AsylG 2005	Asylgesetz 2005
AVG 1991	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991
BAK	Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung
BDG 1979	Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979
BFA	Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl
BFA–G	BFA–Einrichtungsgesetz
BFA–VG	BFA–Verfahrensgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
BMI	Bundesministerium für Inneres
bspw.	beispielsweise
BVwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
DMR	Dolmetscherregister
DNS	Desoxyribonukleinsäure
EASO	European Asylum Support Office
EG	Europäische Gemeinschaft
EKIS	Elektronisches Kriminalpolizeiliches Informationssystem
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
(f)f.	folgend(e) (Seite, Seiten)
FPG 2005	Fremdenpolizeigesetz 2005
GebAG	Gebührenanspruchsgesetz
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GVG–B 2005	Grundversorgungsgesetz – Bund 2005
HV–SAP	Haushaltsverrechnung des Bundes (Systeme, Anwendungen und Produkte)

i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IFA	Integrierte Fremdenadministration
IKS	Internes Kontrollsystem
IKT	Informations– und Kommunikationstechnologie
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
IVV	Integrierte Vollzugsverwaltung
m ²	Quadratmeter
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
Post	Österreichische Post Aktiengesellschaft
QuRP	Qualitätsrahmenplan
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SDG	Sustainable Development Goals (nachhaltige Entwicklungsziele)
Telekom	A1 Telekom Austria Aktiengesellschaft
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen)
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
vgl.	vergleiche
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Antrag auf internationalen Schutz

ist das – auf welche Weise auch immer artikulierte – Ersuchen einer bzw. eines Fremden in Österreich, sich dem Schutz Österreichs unterstellen zu dürfen.

Asyl

wird Menschen gewährt, die wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen oder sozialen Gruppe oder ihrer politischen Überzeugung verfolgt werden.

Asylberechtigte

sind Personen, deren Asylantrag positiv entschieden wurde. Sie sind rechtlich als Flüchtlinge anerkannt und österreichischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern weitgehend gleichgestellt.

Asylwerbende

sind Fremde ab Einbringung eines Antrags auf internationalen Schutz bis zum rechtskräftigen Abschluss, zur Einstellung oder Gegenstandslosigkeit des Verfahrens.

Aufenthaltsbeendende Entscheidungen

sind Aufenthaltsbeendungsverfahren, bspw. Rückkehrentscheidungen, Einreiseverbote für Drittstaatsangehörige, Ausweisungen und Aufenthaltsverbote für Bürgerinnen und Bürger des Europäischen Wirtschaftsraums (**EWR**), Schweizerinnen und Schweizer und begünstigte Drittstaatsangehörige.

Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen

sind Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen, etwa aufgrund eines berücksichtigungswürdigen Familien- und Privatlebens in Österreich (Art. 8 EMRK), in besonders berücksichtigungswürdigen Fällen (bspw. besonderer Grad der Integration) oder die „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ (bspw. Opfer von Menschenhandel).

Duldung

bedeutet, dass die Abschiebung von Fremden nicht möglich oder nicht zulässig ist.

Flüchtlinge

sind Personen, die sich aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen oder sozialen Gruppe bzw. ihrer politischen Überzeugung außerhalb ihres Landes befinden und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen können oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen wollen.

Fremde

sind Personen, welche die österreichische Staatsbürgerschaft nicht besitzen (auch Staatenlose und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit).

Heimreisezertifikat

ist die für die Abschiebung notwendige Bewilligung der für die Fremden zuständigen ausländischen Behörden.

Herkunftsstaat

ist der Staat, dessen Staatsangehörigkeit Fremde besitzen, oder – im Falle der Staatenlosigkeit – der Staat des früheren gewöhnlichen Aufenthalts.

Migrantinnen bzw. Migranten

sind Personen, die im Ausland geboren sind und nach Österreich zuwandern, um hier dauerhaft oder vorübergehend zu leben und zu arbeiten; im Gegensatz zu Flüchtlingen werden Migrantinnen und Migranten nicht verfolgt.

Subsidiären Schutz

erhalten Personen, deren Asylantrag zwar mangels Verfolgung abgewiesen, aber deren Leben oder Gesundheit im Herkunftsstaat bedroht wird. Sie sind keine Asylberechtigten, erhalten aber einen befristeten Schutz vor Abschiebung. Der Status des subsidiär Schutzberechtigten kann (unter Umständen auch mehrmals) verlängert werden, wenn bei Ablauf der Befristung die Voraussetzungen dafür weiterhin vorliegen.

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Inneres
- Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Februar bis Juni 2018 das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, eine dem Bundesministerium für Inneres nachgeordnete Behörde. Im Fokus der Überprüfung standen die Organisation, die Strategie und die Ziele des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl, das Personal, die asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren sowie das Qualitätsmanagement und das Interne Kontrollsystem. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2014 bis 2017.

Kurzfassung

Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (**BFA**) ist seit 1. Jänner 2014 erste Instanz im Asylverfahren. Darüber hinaus vollzieht die Behörde auch Teile des Fremdenwesens, das Aufenthaltsrecht aus berücksichtigungswürdigen Gründen und das Grundversorgungsgesetz–Bund. Seit Gründung des BFA im Jahr 2014 gab es bereits vier „Gesetzesänderungspakete“, zuletzt im Juli 2018. Das Arbeitspensum der Behörde war aufgrund internationaler und nationaler Entwicklungen nur schwer prognostizierbar. Tatsächlich war sie im Jahr 2014 mit 28.064 Asylanträgen konfrontiert, 2015 mit 88.340. In den Jahren 2016 und 2017 sank die Anzahl der Asylanträge auf 42.285 und 24.735. Das BFA war ursprünglich für rd. 15.750 Asylentscheidungen ausgelegt. (TZ 2, TZ 3, TZ 38)

Der Sitz der Behörde war in Wien. In jedem Bundesland gab es eine Regionaldirektion, darüber hinaus Erstaufnahmestellen und Außenstellen. Mit Stand Mai 2018 waren es 25 Standorte. Allein in Wien waren vier davon. Das erschwerte dort die Kommunikation und Koordination und führte zu zusätzlichem Aufwand, etwa für den Transport von Akten. (TZ 3, TZ 6, TZ 8)

Das Bundesministerium für Inneres (in Folge: **Ministerium**) verfügte im überprüften Zeitraum durchgehend über ein Wirkungsziel in diesem Bereich: „Die Sicherstellung eines geordneten, rechtsstaatlichen Vollzugs und eines qualitativ hochwertigen Managements in den Bereichen Asyl, Fremdenwesen und der legalen Migration.“ Das BFA selbst setzte sich jährlich Schwerpunkte und Ziele. Für 2017 war das Ziel, 70.000 Asylanträge zu erledigen. Tatsächlich waren es knapp über 60.000. Das BFA baute den Verfahrens–Rückstau kontinuierlich ab, die erledigten Verfahren wurden aber naturgemäß immer älter; im 4. Quartal 2017 lag die durchschnittliche Erledigungsdauer bei rd. 19,2 Monaten. (TZ 9, TZ 10, TZ 11, TZ 40)

Bei seiner Gründung waren im BFA 505 Personen beschäftigt, vier Jahre später mit 1. Jänner 2018 waren es 1.339, was einer Steigerung von rd. 165 % entsprach. Die Personalausgaben stiegen seit der Gründung um rd. 112 % und betrugen 2017 rd. 61 Mio. EUR. Insgesamt hatte das BFA nur geringe Möglichkeiten zur Steuerung des Personals bei schwankender Auslastung. Die Möglichkeit, Personal innerhalb des Ministeriums zu verschieben, war aus Sicht des RH nicht ausreichend. (TZ 12, TZ 17, TZ 18)

Teamleitungen und verfahrensführende Referentinnen und Referenten, die sogenannten Case Owner, mussten über keinen (rechtswissenschaftlichen) Studien–Abschluss verfügen. Allerdings mussten diese die Reifeprüfung oder Berufsreifeprüfung vorweisen können und einen psychologischen Test absolvieren. Erst ab März 2016 gab es eine strukturierte einmonatige Ausbildung, die 54 Bedienstete absolvierten. Mit April 2016 führte das BFA eine viermonatige Grundausbildung ein. Bis März 2018 absolvierten 235 Bedienstete diesen Lehrgang. Im BFA lag somit kein einheitlicher Ausbildungsstandard und –stand vor. In Verbindung mit fehlenden rechtlichen Vorkenntnissen der verfahrensführenden Referentinnen und Referenten, dem breiten Aufgabenbereich und möglichen Grundrechtseingriffen war somit eine einheitliche Qualität der Entscheidungen (bspw. Begründungen in Asylbescheiden) nicht ausreichend gewährleistet. (TZ 22)

Das BFA richtete ein internes Qualitätsmanagement ein. Ein zentrales Element dabei waren die Qualitätsdokumentationen, die Erlässe und verbindliche Arbeitsanweisungen umfassten. Weiters setzte das BFA Qualitätssicherungsmaßnahmen, wie bspw. Zusammenarbeit mit externen Organisationen und Bescheidevaluierungen, um die Qualität der Asylverfahren zu optimieren. Für die Umsetzung war in der Direktion die Referatsleitung „Qualitätsentwicklung und Fortbildung“ zuständig, in den Regionaldirektionen, Erstaufnahmestellen und Außenstellen die „Qualitätssicherer“. Eine interne Evaluierung im Dezember 2017 ergab, dass die Aufgaben der Qualitätssicherung nicht ausreichend festgelegt waren. Für die „Qualitätssicherer“ gab es auch kein adäquates Aus– und Fortbildungsprogramm. (TZ 26, TZ 27, TZ 28, TZ 30)

Das BFA verfügte über eine Reihe von Kontrollsystemen. Ein umfassendes Risikomanagement sowie ein strukturiertes Konzept samt entsprechender Dokumentation eines Internen Kontrollsystems fehlten jedoch. Das BFA setzte erst im Zuge der RH-Überprüfung Initiativen zur Einführung eines bundesweiten Risikomanagements. (TZ 1, TZ 31)

Im Februar 2017 schloss das BFA mit dem Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung eine Kooperationsvereinbarung. Das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung legte Ende März 2017 einen Katalog von Empfehlungen für ein weiterführendes (Compliance-)Risikomanagement-System vor. Das BFA setzte diese erst teilweise um. Die empfohlene Risikoanalyse führte das BFA noch nicht durch und bildete auch noch keine Bediensteten zu Risikomanagerinnen und -managern aus. (TZ 32)

Das BFA arbeitete seit seiner Gründung im Jahr 2014 mit der IT-Applikation Integrierte Fremdenadministration (IFA) als zentrale Verfahrensdatenbank und entwickelte sie laufend weiter. Damit konnte es den Verwaltungsaufwand für asyl- und fremdenrechtliche Verfahren verringern. Allerdings waren noch nicht alle Geschäftsprozesse in diese Applikation integriert. So mussten die Bediensteten weiterhin parallele Papierakten führen. Ein Verfahrensleitsystem mit prozessgesteuerten Abläufen und automatisierten Datenprüfungen fehlte. (TZ 33, TZ 36)

Aus der IT-Applikation IFA standen dem BFA erst seit 2016 vollständige und vergleichbare Informationen zu den asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren zur Verfügung. Zuvor erhob es händisch lediglich die wesentlichen Kennzahlen. Das BFA konnte die Anzahl der in erster Instanz offenen Asylverfahren von mehr als 73.000 am Jahresende 2015 auf rd. 16.000 Mitte 2018 senken. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Zahl der in der zweiten Instanz offenen Asylverfahren beim Bundesverwaltungsgericht von rd. 6.300 auf über 30.000. (TZ 37, TZ 39)

Das BFA legte ab 2018 einen Schwerpunkt auf den Rückführungsvollzug. Die Behörde setzte sich zum Ziel, die Anzahl der Rückführungen von abgelehnten Asylwerbenden und Fremden ohne Aufenthaltsrecht von 12.121 im Jahr 2017 um zumindest 10 % auf mehr als 13.000 im Jahr 2018 zu erhöhen. Dafür erstellte das BFA einen eigenen Aktionsplan. (TZ 55)

Mit der Rückkehrberatung sowie der Vorbereitung und Organisation freiwilliger Ausreisen beauftragte das Ministerium zwei Hilfsorganisationen im Rahmen kofinanzierter EU-Förderprojekte. Die Verträge waren bis Ende 2019 abgeschlossen. Das Ministerium zahlte für die Beratung jährlich 2,13 Mio. EUR, für freiwillige Ausreisen inklusive finanzielle Rückkehrhilfe im Jahr 2017 insgesamt 3,29 Mio. EUR. Die freiwillige Rückkehr war gegenüber einer zwangsweisen Rückführung in der Regel sowohl humaner und effektiver als auch kostengünstiger. Eine frühere Ausreise ermöglichte auch Einsparungen bei den Verfahren und der Grundversorgung und senkte das Risiko des Untertauchens. (TZ 56)

Das BFA verbesserte in den vergangenen Jahren den Prozess zur Beschaffung von Heimreisezertifikaten für Fremde ohne Reisedokumente und intensivierte die Zusammenarbeit mit diplomatischen Vertretungen. Im Jahr 2017 standen 5.423 Anträgen auf Heimreisezertifikate 3.384 Erledigungen gegenüber. Tatsächlich ausgestellt wurden 1.668 Heimreisezertifikate. Anfang 2018 waren noch 4.244 Anträge offen. Die durchschnittliche Erledigungsdauer betrug knapp fünf Monate, bei einigen Herkunftsstaaten jedoch mehr als 17 Monate. In Bezug auf nicht oder wenig kooperative Herkunftsstaaten waren politische Lösungen auf gesamtstaatlicher, aber auch auf europäischer Ebene unabdingbar. (TZ 57)

Seit Mai 2018 erstellte das BFA automationsunterstützt eine Liste aller zur Ausreise verpflichteten Fremden samt Daten zu deren Aufenthalt. Damit verfügte die Behörde erstmals über eine laufend aktualisierte Gesamtübersicht. Das BFA hatte aber noch keine Strategie für den Umgang mit Ausreiseverpflichteten unbekannten Aufenthalts entwickelt. Im Jahr 2017 tauchten in Österreich immerhin 5.585 Personen im Asylverfahren unter. (TZ 61)

Das BFA setzte seit seiner Gründung Prioritäten und Schwerpunkte im Bereich straffällig werdender Fremder und Asylwerbender. Für die Umsetzung – etwa eine beschleunigte Verfahrensführung oder die Einleitung von Aberkennungsverfahren – waren die Regionaldirektionen zuständig. Im Jahr 2018 implementierten das BFA und das Ministerium zusätzlich regelmäßige fremdenpolizeiliche Schwerpunktaktionen an Brennpunkten und Stichprobenkontrollen der von den Regionaldirektionen gesetzten Verfahrensschritte. (TZ 63)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl sollte einen einheitlichen Ausbildungsstand und –standard sicherstellen und verfahrensführenden Referentinnen und Referenten die volle Approbation erst nach Absolvierung des Grundausbildungslehrgangs des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl oder einer Prüfung über die wesentlichen Inhalte erteilen. (TZ 22)
- Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl sollte die Aufgaben der Qualitätssicherung im Sinne der Transparenz definieren und entsprechend dem damit verbundenen Arbeitsaufwand die Ressourcen einsetzen. (TZ 27)
- Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl sollte ein umfassendes Risikomanagement–System und ein schriftliches Internes Kontrollsystem einrichten. Dabei wären jedenfalls auch IT–Risiken im Hinblick auf Funktions–, Informations– und Datensicherheit sowie Datenschutz zu berücksichtigen. (TZ 31)
- Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl sollte alle notwendigen Geschäftsprozesse im Bereich der asyl– und fremdenrechtlichen Verfahren automatisieren und damit den für jede Person geführten Papierakt durch eine vollständige elektronische Aktenführung in der IT–Applikation IFA ersetzen. (TZ 36)
- Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl sollte in der IT–Applikation IFA ein Verfahrenleitsystem für den Bereich Straffälligkeit und Justizhaft implementieren und damit die Prozesse bei den Regionaldirektionen vereinheitlichen, die Prozessabläufe steuern sowie ein einheitliches und bedarfsgerechtes Monitoring im Hinblick auf eine beschleunigte Verfahrensführung sicherstellen. (TZ 64)
- Das Bundesministerium für Inneres und das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl sollten die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit der im Jahr 2018 neu gesetzten Maßnahmen im Bereich straffällig gewordener Fremder und Asylwerbender zeitnah evaluieren und bei Bedarf entsprechende Anpassungen im Einklang mit nationalen und internationalen Normen vornehmen; insbesondere wäre bei Einzelfallprüfungen durch die Kontrollgruppe Straffällige der Fokus jedenfalls auf die beschleunigte Verfahrensführung zu legen. (TZ 63)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA)	
Rechtsgrundlagen	Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK), BGBl. 55/1955 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), BGBl. 210/1958 Dublin–III–Verordnung (Verordnung (EU) 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013) Asylgesetz 2005 (AsylG 2005), BGBl. I 100/2005 i.d.F. BGBl. I 145/2017 BFA–Einrichtungsgesetz (BFA–G), BGBl. I 87/2012 i.d.F. BGBl. I 68/2013 BFA–Verfahrensgesetz (BFA–VG), BGBl. I 87/2012 i.d.F. BGBl. I 32/2018 Fremdenpolizeigesetz 2005 (FPG 2005), BGBl. I 100/2005 i.d.F. BGBl. I 56/2018 Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 (GVG–B 2005), BGBl. 405/1991 i.d.F. BGBl. I 100/2005

Auszahlungen						
	2014	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2014 bis 2018
	in Mio. EUR					in %
Personal (einschließlich Verwaltungspraktikantinnen bzw. –praktikanten und Lehrlinge)	28,84	34,38	47,90	61,17	66,16	129
Sachaufwand	15,34	20,17	31,37	37,64	36,48	138
Summe	44,18	54,54	79,26	98,81	102,65	132

Personalstand						
	2014	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2014 bis 2018
	in Vollbeschäftigungsäquivalenten ¹					in %
Beamteninnen bzw. Beamte und Vertragsbedienstete	480,1	575,3	696,5	989,3	1.158,1	141
davon A1/v1	71,0	78,3	81,1	114,1	130,2	83
davon A2/v2	210,9	250,6	305,9	472,9	536,8	155
davon A3/v3	83,5	96,8	129,0	181,3	200,3	140
davon A4/v4	114,7	149,6	180,5	221,1	290,9	154
sonstige Bedienstete (insbesondere Verwaltungspraktikantinnen bzw. –praktikanten)	3,0	57,0	149,0	214,0	148,0	4.833
Summe	483,1	632,3	845,5	1.203,3	1.306,1	170

Asylverfahren						
	2014	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2014 bis 2018
	Anzahl					in %
Asylanträge	28.064	88.340	42.285	24.735	13.746	-51
offene Verfahren beim BFA (inklusive offene Rechtsmittelfrist) am Jahresende	22.986	73.444	63.912	32.241	7.196	-69
Asylentscheidungen des BFA²						
positive Entscheidungen (umfasst nur Asylgewährungen)	7.028	13.888	— ³	— ³	— ³	
negative Entscheidungen (einschließlich subsidiärer Schutz und humanitäre Aufenthaltstitel)	9.229	16.023	— ³	— ³	— ³	
Schutzgewährende Entscheidungen	nicht verfügbar	nicht verfügbar	27.779	25.509	14.488	
<i>davon Asylgewährung</i>	<i>nicht verfügbar</i>	<i>nicht verfügbar</i>	22.939	18.195	10.623	
<i>davon subsidiärer Schutz</i>	<i>nicht verfügbar</i>	<i>nicht verfügbar</i>	4.582	6.957	3.395	
<i>davon humanitärer Aufenthaltstitel</i>	<i>nicht verfügbar</i>	<i>nicht verfügbar</i>	258	357	470	
negative Entscheidungen (Zurück- und Abweisungen, Duldungen)	nicht verfügbar	nicht verfügbar	20.189	27.766	22.885	
sonstige Entscheidungen (Einstellung, Aussetzung, Gegenstandslosigkeit)	nicht verfügbar	nicht verfügbar	9.531	6.867	3.090	
Summe Asylentscheidungen	16.257⁴	29.911⁴	57.499	60.142	40.463	149
Sonstige Entscheidungen nach dem AsylG 2005						
Verlängerung subsidiärer Schutz	7.125	2.188	7.603	5.886	11.410	60
Einreiseantragsentscheidungen	1.939	6.316	7.275	7.619	3.060	58
inhaltliche Aberkennungsentscheidungen (ohne Einstellungen)	nicht verfügbar	nicht verfügbar	222	513	1.918	
Fremdenrechtsentscheidungen						
aufenthaltsbeendende Entscheidungen	7.266	6.668	6.035	7.096	8.594	18
Schubhaft und gelinderes Mittel	2.621	2.032	2.612	4.975	5.313	103
Dokumentenverfahren	24.466	31.795	40.326	45.255	27.859	14
Summe Fremdenrechtsentscheidungen	34.353	40.495	48.973	57.326	41.766	22
Ausreisen						
freiwillige Ausreisen	3.020	5.152	5.917	5.198	5.846	94
zwangsweise Außerlandesbringungen (Abschiebungen und Dublin-Überstellungen)	2.946	3.203	4.888	6.923	6.985	137
Summe Ausreisen	5.966	8.355	10.805	12.121	12.831	115

Rundungsdifferenzen möglich

¹ jeweils am 1. Jänner

² In den Jahren 2014 und 2015 erhob das BFA die Verfahrenszahlen noch manuell. Die sonstigen Entscheidungen wurden dabei nicht erfasst. Außerdem folgte die Trennung zwischen positiven und negativen Entscheidungen einer anderen Systematik als in den folgenden Jahren. Ab 2016 erhob das BFA alle relevanten Zahlen aus der IT-Applikation Integrierte Fremdenadministration (IFA). Zahlen aus IFA für die Jahre 2014 und 2015 sind nicht valide.

³ aufgrund der geänderten Systematik nicht gesondert ausgewiesen; Asylgewährungen 2016 bis 2018 Teil der schutzgewährenden Entscheidungen und dort im Detail dargestellt

⁴ Summe der positiven und negativen Asylentscheidungen, sonstige Entscheidungen (insbesondere Einstellungen) wegen fehlender Erfassung durch das BFA nicht enthalten

Quellen: Asylstatistiken BMI; BFA; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte zwischen Februar und Juni 2018 die Gebarung des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl (**BFA**). Prüfungshandlungen erfolgten in Wien (bei der Direktion, der Regionaldirektion, der Außenstelle und beim Passcenter), bei der Regionaldirektion und der Außenstelle in Tirol sowie bei der Erstaufnahmestelle in Traiskirchen. Ergänzende Erhebungen fanden auch im Bundesministerium für Inneres (in Folge: **Ministerium**) und beim Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz statt.

Ziel der Gebarungsüberprüfung waren insbesondere die Analyse und Beurteilung

- der Organisation und des Aufbaus des BFA,
- der Strategie und der Ziele des BFA,
- der Personalgebarung,
- der Prozesse und der Verfahrensabläufe (vor allem im Asylbereich) sowie
- des Qualitätsmanagements und des Internen Kontrollsystems (**IKS**).

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2014 bis 2017. Soweit möglich und erforderlich berücksichtigte der RH auch frühere bzw. aktuelle Entwicklungen. Eine Methode der Erhebung stellten Interviews mit Bediensteten des BFA – insbesondere mit verfahrensführenden Referentinnen und Referenten (Case Ownern) (siehe TZ 5) – dar, deren Ergebnisse in das Prüfungsergebnis einfließen.

(2) Im Jahr 2015 erfolgte auf internationaler Ebene der Beschluss aller 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen über die „Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“. Österreich verpflichtete sich, bis zum Jahr 2030 auf die Umsetzung der 17 nachhaltigen Entwicklungsziele („Sustainable Development Goals“, **SDG**), die durch 169 Unterziele konkretisiert waren, hinzuwirken. Wesentlich für die in der Gebarungsüberprüfung behandelten Themen ist das SDG 10, das die Verringerung von Ungleichheit in und zwischen Ländern fordert.

(3) Das BFA nahm bereits während der Überprüfung vor Ort Anregungen des RH auf und leitete konkrete Schritte ein (bspw. zum IKS und zum Risikomanagement; siehe TZ 31, zu Maßnahmen bei Straffälligen; siehe TZ 63).

(4) Zu dem im Februar 2019 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Ministerium sowie das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz im Mai 2019 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an das Ministerium im November 2019; er verzichtete gegenüber dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz auf eine Gegenäußerung.

(5) In seiner Stellungnahme wies das Ministerium auf die geänderte Struktur innerhalb des Ministeriums durch die Einrichtung einer neuen Sektion V „Fremdenwesen“ hin. Die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestehenden Strukturen und Kompetenzen seien mit 1. Jänner 2019 – und damit zeitlich zwischen der Überprüfung und der Aufforderung zur Stellungnahme – durch die neu geschaffene Sektion verändert worden.

Konkret sei im Rahmen der organisatorischen Umstrukturierung der ursprünglich in der BFA Direktion angesiedelte Geschäftsbereich „Ressourcen“ aus dem BFA gelöst und organisatorisch in zwei Sektionen des Ministeriums eingebettet worden.

Die bis zu diesem Zeitpunkt bestehende Personalabteilung des BFA sei inklusive des Referats „Personalverwaltung“ in die Sektion I des Ministeriums eingegliedert worden und sei nun dort für die Dienstrechts– und Besoldungsrechtsangelegenheiten des BFA zuständig. Die Referate „Qualitätsentwicklung und Fortbildung“ und „Controlling, Statistik, Analyse und Strategie“ seien nunmehr Teil der Sektion V und seien in die dort angesiedelten Abteilungen V/10 „Rückkehr, Reintegration und Qualitätssicherung“ und V/8 „Asyl“ integriert worden.

Aufgrund der neuen organisatorischen Einbettung einzelner Organisationseinheiten und der damit einhergehenden sektionsübergreifenden veränderten Zuständigkeiten habe das Ministerium von einer gesonderten Gesamtstellungnahme des BFA abgesehen. Die Beiträge des BFA seien jedoch in der vorliegenden Stellungnahme mitberücksichtigt.

Das Ministerium merkte weiters an, dass bereits zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – aus den Gesprächen mit dem RH resultierend – direkt Maßnahmen ergriffen worden seien, weshalb zum Zeitpunkt der vorliegenden Stellungnahme bei einem überwiegenden Teil der Empfehlungen diese entweder bereits gänzlich umgesetzt worden seien oder sich derzeit in Umsetzung befänden.

Rahmenbedingungen für die Aufgabenerfüllung des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl

- 2.1 (1) „Menschen verlassen ihre Heimat aus unterschiedlichsten Gründen: Krieg, Verfolgung, Naturkatastrophen oder auch der Wunsch nach einem besseren Leben veranlassen Menschen dazu, Zuflucht in einem anderen Land zu suchen. Die heutigen Migrationsbewegungen sind sehr komplex und können Wirtschaftsmigranten, Flüchtlinge und andere Gruppen umfassen. Aus völkerrechtlicher Sicht muss man jedoch zwischen jenen, die aus ihrer Heimat flüchten mussten und jenen, die „freiwillig“ in ein anderes Land reisen, unterscheiden. Mit Hilfe des Asylverfahrens wird festgestellt, wer ein Flüchtling ist.“¹

In Österreich entschied seit 1. Jänner 2014 das BFA (als eine dem Bundesminister für Inneres unmittelbar nachgeordnete, monokratische Behörde) in erster Instanz darüber, wem der Flüchtlingsstatus (Asylberechtigung) zuzuerkennen ist. Die wesentlichen Aufgaben des BFA waren die Abwicklung von Verfahren aus dem Asyl- und Fremdenwesen (mit Ausnahme der Verwaltungsstrafverfahren und der Visa-Angelegenheiten), der Vollzug des Aufenthaltsrechts aus berücksichtigungswürdigen Gründen sowie die Vollziehung des Grundversorgungsgesetzes – Bund 2005.²

Für die Tätigkeit des BFA waren internationale, europäische – insbesondere die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention) und die EU-Grundrechtecharta – sowie nationale Rechtsgrundlagen und höchstgerichtliche Judikatur relevant (Tabelle A im Anhang). Seit Gründung des BFA gab es bereits vier „Gesetzesänderungspakete“ – das letzte im Juli 2018 –, die wesentliche Änderungen mit sich brachten (Tabelle B im Anhang).

(2) Wurden im Jahr 2010 in der EU noch rd. 259.000 Asylanträge gestellt, waren es rd. 1,32 Mio. im Jahr 2015 und rd. 1,26 Mio. im Jahr 2016. Rund 7 % der im Jahr 2015 erstmalig Asylwerbenden in Europa stellten ihren Antrag in Österreich; im Jahr 2016 sank der Anteil Österreichs auf rd. 3 %. Im selben Jahr wurden rd. 60 % der Anträge innerhalb der EU in Deutschland gestellt. Es handelte sich vor allem um Personen aus Syrien, Afghanistan und dem Irak, die über die östliche Mittelmeer-route und die Westbalkanroute (jeweils vor allem über Griechenland) in Richtung Zentral- und Nordeuropa migrierten. Auf diesen Routen verzeichneten die EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2015 rd. 17-mal so viele illegale Grenzübertritte wie noch im Jahr davor.

¹ UNHCR Österreich, unter <http://www.unhcr.org/dach/at/ueber-uns/wem-wir-helfen/fluechtlinge> (abgerufen am 25. Oktober 2018)

² § 3 BFA-G und § 3 BFA-VG (Vollziehung des AsylG 2005, des 7. (Abschiebung und Duldung), 8. (aufenthaltsbeendende Maßnahmen) und 11. Hauptstücks (österreichische Dokumente für Fremde) des FPG 2005 und des GVG-B 2005

Im Jahr 2017 sanken die Antragszahlen europaweit deutlich auf insgesamt 708.500, wobei der Anteil Österreichs gegenüber dem Vorjahr annähernd unverändert blieb. Die zentrale Mittelmeerroute (über Malta und Italien) war die am stärksten frequentierte, wobei vor allem Personen aus Nigeria, Guinea und der Elfenbeinküste diesen Weg nach Europa nutzten.

In den ersten vier Monaten des Jahres 2018 wurden in der EU rd. 187.000 Asylanträge gestellt. Im selben Zeitraum betrafen knapp die Hälfte aller von den betroffenen Staaten gemeldeten illegalen Grenzübertritte wieder die östliche Mittelmeerroute.

- 2.2 Der RH hielt fest, dass internationale Krisenherde, gewählte Migrationsrouten, Handlungen anderer Staaten und gesetzliche Änderungen im Inland nur schwer prognostizierbar waren und direkten Einfluss auf die Aufgaben und das zu bewältigende Arbeitspensum des BFA hatten. Dieses agierte somit vor allem im Asylbereich in einem sehr dynamischen Umfeld.

Abschnitt 1 – Aufbau und Organisation des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl

Zuständigkeiten

- 3 (1) Für das Asylverfahren in 1. Instanz war vor 2014 das beim Ministerium eingerichtete Bundesasylamt zuständig, das seinen Sitz in Wien hatte und über mehrere Außenstellen im Bundesgebiet verfügte. Jenes in 2. Instanz wurde bis Ende 2013 vor dem Asylgerichtshof geführt, der Mitte 2008 den Unabhängigen Bundesasylsenat abgelöst hatte.

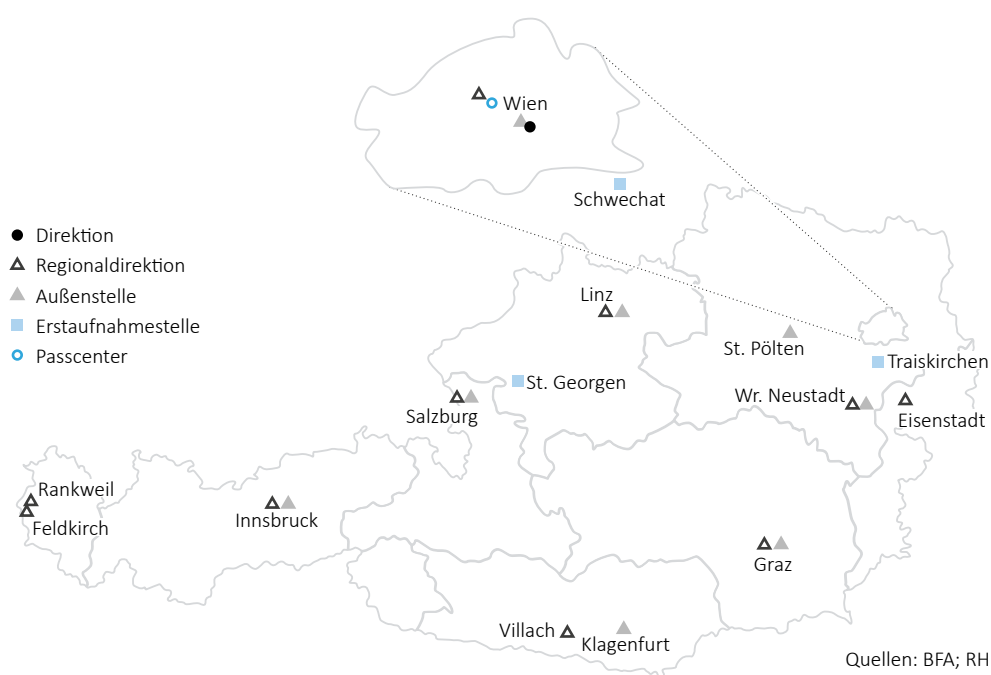
Mit 2014 löste das BFA das Bundesasylamt hinsichtlich der Vollziehung des Asylgesetzes 2005 ab. Übertragen wurde mit diesem Datum auch die Vollziehung des 7. (Abschiebung und Duldung), 8. (aufenthaltsbeendende Maßnahmen gegen Fremde) und 11. Hauptstücks (österreichische Dokumente für Fremde) des Fremdenpolizeigesetzes 2005 an das BFA, Materien, die zuvor im Zuständigkeitsbereich der Fremdenpolizeibehörden (Landespolizeidirektionen, Bezirksverwaltungsbehörden) lagen.

Mit der Errichtung des BFA wurden somit Kompetenzen des Asylbereichs, des Fremdenwesens sowie aus dem Bereich des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes die Verfahren betreffend Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen in 1. Instanz (beim BFA) gebündelt. Sonstige Zuständigkeiten für Fremde (z.B. betreffend die legale Migration) sollten unverändert bleiben und fielen insbe-

sondere entweder in die neue fremdenpolizeiliche Zuständigkeit oder, wie schon bisher, in die Zuständigkeit der Behörden nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz.

Mit 1. Jänner 2014 begann das BFA als Behörde mit bundesweiter Zuständigkeit mit seiner Tätigkeit. Der Sitz des BFA (mit der Direktion) war in Wien. Die nachfolgende Abbildung stellt die bundesweiten Standorte des BFA zum 1. Jänner 2018 dar:

Abbildung 1: Standorte des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl zum 1. Jänner 2018



In jedem Bundesland gab es jeweils eine Regionaldirektion, wobei die Regionaldirektion Wien mit dem Passcenter³ und die Regionaldirektion Vorarlberg mit dem Standort Rankweil jeweils einen dislozierten Standort hatten. Ebenso Teil des BFA waren die drei Erstaufnahmestellen⁴ sowie die acht Außenstellen der Regionaldirektionen. Während die Regionaldirektionen – bereits im BFA-Einrichtungsgesetz (**BFA-G**) verankert – und die Erstaufnahmestellen durch Verordnung sowie die Außenstelle Sankt Pölten seit Beginn des BFA bestanden, wurden die Außenstelle Klagenfurt im Dezember 2015 und weitere sechs Außenstellen 2016 errichtet. Mit März 2018 eröffnete das BFA in Leoben eine weitere Außenstelle der Regionaldirektion Steiermark.

³ Das Passcenter war ausschließlich für die Ausstellung von Dokumenten (z.B. Ausstellung von Konventionsreisepässen, Fremdenpässen und Duldungskarten) zuständig.

⁴ Die Erstaufnahmestelle West hatte in Sankt Georgen neben Thalham einen weiteren Standort mit sieben Bediensteten in der Attergaustraße.

(2) Der Direktor des BFA konnte entsprechend dem BFA–Einrichtungsgesetz Außenstellen der Regionaldirektionen einrichten, um alle anfallenden Verfahren in verwaltungsökonomischer Weise und ohne unnötigen Verzug durchführen und abschließen zu können. Da für das Jahr 2015 rd. 50.000 Asylentscheidungen prognostiziert waren, die Kapazitäten des BFA jedoch ursprünglich für rd. 15.750 Asylentscheidungen ausgelegt waren, sollten die Regionaldirektionen mit zusätzlichem Personal in Außenstellen verstärkt werden. Im Rahmen dieses Personaleinsatzkonzeptes III berücksichtigte das BFA aus organisatorischer Sicht bei der Standortwahl der Außenstellen u.a. mögliche Synergieeffekte mit Verteilerquartieren⁵ in den Bundesländern, Personalrekrutierungsmöglichkeiten (z.B. vom damaligen Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport) und Anmietungsmöglichkeiten (siehe TZ 6, TZ 7).

4.1 Gemäß der Geschäftseinteilung des BFA umfasste die Direktion neben der Leitung (einschließlich Stabstelle und Zentralkanzlei) die Bereiche

- „Ressourcen“ mit den Abteilungen Personalplanung und Qualitätsentwicklung sowie wirtschaftliche Angelegenheiten und Controlling,
- „Recht und Internationales“ mit den Abteilungen Grundsatz– und Rechtsangelegenheiten, Dublin und internationale Beziehungen sowie die Staatendokumentation.

Die Regionaldirektionen führten im Wesentlichen die inhaltlichen Asylverfahren durch, gewährten subsidiären Schutz, erteilten die Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen, setzten aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei Asylwerbenden und sonstigen Fremden und verhängten Sicherungsmaßnahmen. Zudem organisierten sie Außerlandesbringungen und führten – in Wien das Passcenter – das Dokumentenverfahren (siehe TZ 51) durch. Entsprechend der Geschäftseinteilung des BFA bestanden die Regionaldirektionen aus der Leitung, einem Koordinationsbüro und den asyl– und fremdenrechtlichen Teams. Die Aufgaben des Koordinationsbüros waren im Wesentlichen die interne BFA–Koordination, die Qualitätssicherung sowie der fremdenrechtliche Vollzug.

Kernaufgaben der Erstaufnahmestellen waren insbesondere das asylrechtliche Zulassungsverfahren und das Verfahren nach dem Grundversorgungsgesetz des Bundes. Aufgrund der zusätzlichen Aufgaben im Vergleich zu einer Regionaldirektion hatte eine Erstaufnahmestelle ein Steuerungsbüro zur Ablaufsteuerung innerhalb der Erstaufnahmestelle, ein Dublin–Büro für den Vollzug der EU–Dublin–Verordnung sowie ein Grundversorgungsbüro. Eine Ausnahme dazu bildete die Erstaufnahme-

⁵ Jene Asylwerbenden, für deren Asylverfahren voraussichtlich Österreich zuständig war, wurden entsprechend der Quote nach der Grundversorgungsvereinbarung gemäß Art.15a Bundes–Verfassungsgesetz in Verteilerquartiere des Bundes in den Bundesländern aufgeteilt. Die Verteilerquartiere waren an folgenden Standorten eingerichtet: Bad Kreuzen (Oberösterreich), Wien Nussdorfer Straße (zuständig für Wien und das Burgenland), Traiskirchen (Niederösterreich), Bergheim (Salzburg), Innsbruck (zuständig für Tirol und Vorarlberg), Graz Puntigam (Steiermark) und Ossiach (Kärnten) (Stand: Juni 2018).

stelle Flughafen in Schwechat, die eine Teilorganisation der Regionaldirektion Niederösterreich war.

Die zuständigen Regionaldirektionen legten – nach Genehmigung durch den Direktor – die konkreten Aufgaben der Außenstellen fest. Im überprüften Zeitraum hatte von den überprüften Stellen weder die Regionaldirektion Wien eine Geschäftseinteilung noch die Außenstelle Wien eine Aufgabenzuteilung. Weiters lagen keine Geschäftseinteilungen bei den Regionaldirektionen Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg und Vorarlberg, der Erstaufnahmestelle West (St. Georgen) sowie bei den Außenstellen Linz und Salzburg vor.

- 4.2 Der RH hielt fest, dass zwar für das BFA eine Geschäftseinteilung vorlag, die Organisationseinheiten jedoch nur zum Teil ihre Zuständigkeiten und Aufgaben sowie ihren organisatorischen Aufbau transparent darlegten; von den überprüften Stellen hatte weder die Regionaldirektion Wien eine Geschäftseinteilung noch die Außenstelle Wien eine Aufgabenzuteilung; zudem verfügten weitere fünf der neun Regionaldirektionen, eine Erstaufnahmestelle sowie zwei Außenstellen nicht über Geschäftseinteilungen bzw. Aufgabenzuteilungen. Nach Ansicht des RH wären jedoch insbesondere aufgrund der Verteilung der Organisationseinheiten auf verschiedene Standorte die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten klar zu regeln.

Der RH empfahl daher dem BFA sicherzustellen, dass an allen Regionaldirektionen, Erstaufnahmestellen und Außenstellen Geschäftseinteilungen bzw. nachvollziehbare, schriftliche Aufgabenzuteilungen vorliegen.

- 4.3 In seiner Stellungnahme teilte das Ministerium mit, dass die Empfehlung bereits umgesetzt werde. Im August 2018 sei seitens der Direktion des BFA an alle Organisationseinheiten der Auftrag zur Erstellung von Geschäftseinteilungen ergangen. Die Erstellung der Geschäftseinteilungen und Aufgabenzuteilungen sei durch die Organisationseinheiten durchgeführt worden. Aufgrund der internen Umstrukturierungen (Schaffung der Sektion V) sowie der damit verbundenen Neuausrichtung des BFA (eigene Geschäftseinteilung) hätten die Geschäftseinteilungen der Regionaldirektionen, Erstaufnahmestellen und Außenstellen – wenngleich bereits als Entwurf vorliegend – bisher nicht finalisiert werden können. Im Zusammenhang mit der Neuausrichtung des BFA hätten die Inhalte der Geschäftseinteilungen nunmehr an die veränderten Strukturen angepasst werden müssen; die Finalisierung der Geschäftseinteilungen der dislozierten Organisationseinheiten werde daher bis Sommer 2019 erfolgen.

5.1 In den Organisationseinheiten waren verfahrensführende Referentinnen und Referenten, die sogenannten Case Owner, für die asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren zuständig. Im Asylverfahren beurteilte der Case Owner entsprechend dem Grundsatz der individuellen Verfahrensführung im Rahmen einer Einzelfallprüfung, ob

- dem Antrag stattzugeben und Asyl zuzuerkennen war,
- der Antrag auf Asyl zwar abzuweisen, jedoch subsidiärer Schutz zuzuerkennen war,
- der Antrag auf Asyl und subsidiären Schutz abzuweisen, jedoch ein Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen zu erteilen war oder
- der Antrag abzuweisen und eine aufenthaltsbeendende Maßnahme (wie z.B. Rückkehrentscheidung, Anordnung einer Außerlandesbringung) zu erlassen war.

Case Owner führten in diesem Zusammenhang Einvernahmen/Interviews, bewerteten Nachweise, holten Gutachten (z.B. Altersdiagnosen, siehe [TZ 47](#), [TZ 48](#)) sowie Informationen der Staatendokumentation (siehe [TZ 50](#)) ein.

In den überprüften Regionaldirektionen Tirol und Wien spezialisierten sich die Teams⁶ für asyl- und fremdenrechtliche Verfahren – und somit auch die Case Owner – jeweils auf Fremdenrecht oder Asyl. In der Regionaldirektion Wien bestand zudem ein eigenes Team für straffällige Fremde (Justizteam) und ein eigenes Team, um Außerlandesbringungen zu organisieren. Die Teams der überprüften Außenstellen Innsbruck und Wien bearbeiteten grundsätzlich Asylverfahren; die Case Owner der Asyl-Teams der Regionaldirektionen Wien und Tirol sowie der Außenstelle Wien leisteten zudem Journaldienst (siehe [TZ 19](#)).

Die Aus- und Fortbildung der Case Owner umfasste sowohl Asyl- als auch Fremdenrecht. So beinhaltete das Curriculum der viermonatigen Grundausbildung neben Schulungen zum Ablauf eines Asylverfahrens auch Schulungen zu fremdenrechtlichen Sicherungsmaßnahmen, zur Abgrenzung des Tätigkeitsbereichs des BFA zu Landespolizeidirektionen und zu Abschiebungen (siehe [TZ 22](#)).

5.2 Nach Ansicht des RH verfügten die Case Owner über ein breites Aufgaben- und Zuständigkeitsfeld, das dem BFA den Vorteil des flexibleren Personaleinsatzes bot, gleichzeitig aber Herausforderungen an die Aus- und Fortbildung (siehe [TZ 22](#)) stellte.

⁶ Ein Team bestand aus einer Teamleitung, bis zu acht Case Owner und bis zu vier Schreibkräften.

Standorte des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl

Entwicklung der Standorte

- 6 Aufgrund des Personalzuwachses im Jahr 2015 beauftragte das Ministerium das BFA mit der Errichtung von sieben Außenstellen in allen Bundesländern außer dem Burgenland und Vorarlberg. Die Personalaufnahmen und der dadurch erweiterte Platzbedarf waren in der Folge der Grund für sämtliche Neuansmietungen.

Im Jahr 2015 mietete das BFA ein Objekt in der Wasagasse im neunten Wiener Gemeindebezirk an und richtete dort das Passcenter zur Entlastung der Regionaldirektion in Wien ein⁷, eröffnete die Außenstelle in Klagenfurt und erweiterte die Erstaufnahmestelle West.

Im Jahr 2016 erfolgten die Erweiterungen der Regionaldirektionen Burgenland und Tirol. Weiters eröffnete das BFA Außenstellen in Graz, Innsbruck, Linz, Salzburg, Wien und Wiener Neustadt und einen neuen Standort in Rankweil.

Im Jahr 2017 übersiedelte die Regionaldirektion Niederösterreich von Traiskirchen nach Wiener Neustadt. Das BFA erweiterte die Erstaufnahmestellen Ost und West und baute die Außenstellen Klagenfurt und Linz weiter aus.

Im Frühjahr 2018 eröffnete das BFA eine weitere Außenstelle in Leoben als Teil der Regionaldirektion Steiermark.

Mit Mai 2018 waren 25 Standorte des BFA eingerichtet. Die Direktion, die Regionaldirektionen, die Erstaufnahmestellen Ost, West und Flughafen Schwechat und die Außenstelle in Sankt Pölten hatten schon im (bzw. vor dem) Jahr 2014 bestanden.

Die vom BFA getragenen Kosten der Standorte (laufende und einmalige Zahlungen) lagen in den Jahren 2014 bis 2017 bei insgesamt rd. 9,85 Mio. EUR. Mehr als die Hälfte dieses Betrags war auf Mietzahlungen zurückzuführen.

- 7.1 (1) Einige Standorte des BFA vermietete die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (**BIG**) an das Ministerium. Dieses war somit auch für Vertragsabschlüsse, Erweiterungen, Umbau und Kostentragung der Mieten sowie für Betriebskosten verantwortlich. Das BFA mietete auch selbst Standorte bei anderen Vermietern an.

⁷ Das Objekt wurde zuvor von einer anderen Dienststelle des Ministeriums (Landespolizeidirektion Wien) genutzt.

Nach Prüfung durch das Ministerium, ob es selbst über geeignete Standorte verfügte, führte das BFA die Suche und Auswahl neuer Standorte in Kooperation mit dem Ministerium direkt durch. Anfragen bei der BIG nach freien Standorten liefen über das Ministerium. Die rechtliche Prüfung der vom BFA ausverhandelten Mietverträge mit anderen Vermietern erfolgte vor dem Abschluss durch die zuständige Fachabteilung im Ministerium. Den Abschluss von neuen Mietverträgen genehmigte die zuständige Sektionsleitung.

(2) Das BFA schloss im Zeitraum von 2015 bis 2018 folgende Mietverträge zu über den Nettomieten⁸ des jeweils gültigen Immobilien-Preisspiegels der Wirtschaftskammer Österreich liegenden Werten ab.

Die nachstehende Tabelle stellt die Quadratmeterpreise der Mieten zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses den Werten des jeweils gültigen Immobilien-Preisspiegels der Wirtschaftskammer Österreich für Büroflächen mit sehr gutem Nutzungswert gegenüber:

Tabelle 1: Quadratmeterpreise der Standorte gemäß Mietvertrag bzw. Immobilien-Preisspiegel

Standorte	Miete pro Quadratmeter	Immobilien-Preisspiegel
	in EUR	
Direktion	14,8	14,6
Regionaldirektion Vorarlberg	10,0	9,5
Außenstelle Graz	11,4	11,0
Außenstelle Innsbruck	12,2	11,6
Außenstelle Klagenfurt	10,4	9,2
Außenstelle Leoben	10,0	7,6
St. Georgen im Attergau ¹	12,4 ²	7,5
Rankweil ³	10,8	10,3

¹ dislozierter Standort der Erstaufnahmestelle West

² Pauschalmietzins inklusive Betriebskosten (ca. 20 %)

³ dislozierter Standort Regionaldirektion Vorarlberg

Quellen: BFA; BMI; Wirtschaftskammer Österreich; RH

Laut Angaben des BFA und des Ministeriums war es sehr schwierig, geeignete Objekte zu finden, da die meisten Eigentümer nicht an das BFA vermieten wollten und zudem aufgrund der Antragszahlen Zeitdruck bestand. Aus diesen Gründen habe das BFA höhere Mieten in Kauf nehmen müssen.

⁸ pro Quadratmeter ohne Betriebskosten und Umsatzsteuer

- 7.2 Der RH verkannte nicht die ungünstigen Rahmenbedingungen, geeignete Standorte für Erweiterungen zu finden. Er hielt dennoch kritisch fest, dass die Mieten insbesondere für Leoben und das Objekt in Sankt Georgen im Attergau über den Werten des jeweils gültigen Immobilien–Preisspiegels der Wirtschaftskammer Österreich lagen.

Der RH empfahl dem Ministerium und dem BFA, nur Mietverträge abzuschließen, bei denen die Miete die Werte des Immobilien–Preisspiegels der Wirtschaftskammer Österreich nicht unverhältnismäßig übersteigt, um so einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz beim Abschluss von Immobilien–Mietverträgen sicherzustellen.

- 7.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei diese Empfehlung bereits teilweise umgesetzt worden, an der weiteren Umsetzung werde gearbeitet. Aufgrund des Personalzuwachses und des damit verbundenen räumlich notwendigen Ausbaus des BFA seien in den Jahren 2015 bis 2017 bereits bestehende Standorte erweitert und neue Standorte errichtet worden. Bei der Generierung der neuen Standorte sei in jedem Fall der Immobilien–Preisspiegel zur Orientierung und Gewährleistung eines wirtschaftlichen Umgangs mit öffentlichen Mitteln herangezogen worden. Für die Fälle, in denen der tatsächliche Mietpreis pro Quadratmeter jenen des Immobilien–Preisspiegels übersteigt, sei festzuhalten, dass es sich bei den im Immobilien–Preisspiegel angeführten Preisen um Nettopreise handle, diese vom BFA aufgrund der unechten Steuerbefreiung jedoch brutto beglichen werden müssten. Geringe Abweichungen von der zu zahlenden Miete und den im Immobilien–Preisspiegel angeführten Preisen ergäben sich also aus der unterschiedlichen Berechnungsgrundlage.

Darüber hinaus sei anzumerken, dass bei den Außenstellen Graz und Klagenfurt für die dort benötigten Archivflächen ein gesonderter niedrigerer Quadratmeterpreis vereinbart worden sei, jedoch nur die Quadratmeterpreise der Büroflächen angeführt wurden. Unter Berücksichtigung eines Mischpreises würden die Durchschnittswerte dadurch auch bei diesen Standorten geringer ausfallen.

Überdies seien die Quadratmeterpreise gemäß Immobilien–Preisspiegel 2018 teilweise bereits höher als im Bericht des RH angeführt gewesen und damit die Kosten für die Anmietungen mit Ausnahme der Außenstelle Leoben und unter Berücksichtigung der Netto/Brutto–Werte nicht mehr über den Werten des Immobilien–Preisspiegels gelegen.

Der im Bericht erwähnte Standort in St. Georgen, auf den die Schlussempfehlung des RH Bezug nimmt, sei zwischenzeitlich bereits gekündigt und mit 31. März 2019 aus dem Mietbestand des Ministeriums ausgeschieden.

- 7.4 Der RH betonte, dass er bei den im Prüfungsergebnis angegebenen Quadratmeterpreisen die unechte Steuerbefreiung des BFA berücksichtigt und zur Vergleichbarkeit die jeweiligen Netto-Mieten herangezogen hatte. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Vermietung von Geschäftsräumlichkeiten grundsätzlich einer (unechten) Umsatzsteuerbefreiung unterliegt.

Zudem hatte der RH nicht den Immobilienpreisspiegel für das Jahr 2018 als Grundlage herangezogen, sondern den jeweils zum Vertragsabschluss gültigen Immobilienpreisspiegel sowie die im Vertrag vereinbarten Netto-Mieten für Büroräumlichkeiten.

Der RH nahm zur Kenntnis, dass der Standort in St. Georgen im Attergau mittlerweile gekündigt wurde. Darüber hinausgehend hielt der RH seine Empfehlung aufrecht.

Standorte Wien

- 8.1 (1) Mit Beginn der Tätigkeit des BFA im Jahr 2014 war die Direktion in der Landstraßer Hauptstraße im dritten Wiener Gemeindebezirk untergebracht, die Regionaldirektion hatte ihren Sitz am Hernalser Gürtel im achten Wiener Gemeindebezirk. Aufgrund von Personalaufstockungen, fehlenden Raumressourcen und erhöhtem Parteienaufkommen am Standort der Regionaldirektion war es notwendig, Alternativen zu suchen. Das BFA entschied, den Dokumentenbereich auszulagern und richtete ab März 2015 in der Wasagasse im neunten Wiener Gemeindebezirk ein Passcenter ein. Im Gebäude waren noch andere Bereiche des Ministeriums untergebracht. Das Passcenter war auf mehrere Stockwerke aufgeteilt; der Wartebereich war klein und das Gebäude verfügte über keine Sicherheitsschleuse (siehe [TZ 31](#)). Für die Außenstelle Wien konnte das BFA vorerst kein für Parteienverkehr geeignetes Objekt auffindig machen.

Im Jahr 2016 wurde durch die Übersiedlung der Direktion in die Modecenterstraße im dritten Wiener Gemeindebezirk das Objekt in der Landstraßer Hauptstraße frei; das BFA richtete dort die Außenstelle Wien ein. Nachdem in der Regionaldirektion am Hernalser Gürtel nicht ausreichend Platz für alle Bediensteten zur Verfügung stand, waren einige Teams der Regionaldirektion ebenfalls am Standort der Außenstelle untergebracht. Für den Permanenz- oder Journdienst mussten die Case Owner vom Standort der Außenstelle Landstraßer Hauptstraße zum Standort der Regionaldirektion Hernalser Gürtel fahren. Das Aktenarchiv war in der Regionaldirektion untergebracht; regelmäßige Aktentransporte zwischen den Standorten waren notwendig.

- (2) Aufgrund des Personalzuwachses in der Direktion und des Bedarfs des Standorts Landstraßer Hauptstraße für die Außenstelle, entschied das BFA im Jahr 2015, ein neues Bürogebäude für die Direktion ohne Parteienverkehr zu suchen.

Das BFA recherchierte insgesamt 52 mögliche Objekte, besichtigte 25 Objekte und setzte 5 Objekte auf eine Shortlist. Die BIG verfügte zur Zeit der Suche über kein geeignetes Objekt.

Das BFA legte folgende Bewertungskriterien als Parameter für die Objektauswahl fest:

- Preis von maximal 15 EUR pro m² (somit um 1,10 EUR höher als in der Anlage 3 der Verordnung der (damaligen) Bundesministerin für Finanzen über die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben sowie im durchschnittlichen Immobilien–Preisspiegel für Wien der Wirtschaftskammer Österreich für das Jahr 2016 festgelegt),
- Lage (Vorgabe der einfachen, möglichst direkten Erreichbarkeit des Ministeriums),
- allgemeine Verkehrsanbindung an das öffentliche Verkehrsnetz,
- Barrierefreiheit, Umsetzung der Vorgaben des Bundes–Bedienstetenschutzgesetzes,
- Größe von 3.200 m² bis 3.800 m², günstige Raumaufteilung sowie Erweiterungsmöglichkeiten,
- etwaige gegebene technische Ausstattung und Adaptierungserfordernisse,
- Bezugsfertigkeit innerhalb von drei Monaten.

Das BFA vergab für die unterschiedlichen Kriterien keine Punkte, setzte kein Ausschlusskriterium fest und führte auch keine Gewichtung bzw. Abstufung der Kriterien durch.

Nachdem sich das BFA für ein Objekt entschieden hatte, band es die Finanzprokuratur in die Vertragsverhandlungen mit dem Vermieter ein. Dies sollte u.a. dazu dienen, das Einverständnis des Bundesministeriums für Finanzen sicherzustellen.

Das Objekt lag in der Modecenterstraße im dritten Wiener Gemeindebezirk. Die Miete inklusive Betriebskosten kostete im Jahr rd. 880.000 EUR. Der Vertrag war auf 20 Jahre befristet. Aufgrund umfangreicher Adaptierungen durch den Vermieter musste das BFA einen Kündigungsverzicht von zehn Jahren abgeben. Die Finanzprokuratur befand den Vertrag für abschlussreif.

Aufgrund des Kündigungsverzichts von mehr als fünf Jahren sowie der Höhe des jährlichen Hauptmietzinses von mehr als 600.000 EUR war zum Vertragsabschluss die Genehmigung des Bundesministeriums für Finanzen einzuholen.⁹

⁹ gemäß Anhang A der Verordnung der (damaligen) Bundesministerin für Finanzen über die Vorbereitung und Durchführung von Vorhaben (einschließlich Vorbelastungen und Vorberechtigungen) sowie über den finanziellen Wirkungsbereich betreffend sonstige rechtsetzende Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung und den Erwerb von Beteiligungen (Vorhabensverordnung)

In einer ersten Einsichtsbemerkung vom Mai 2016 verweigerte das Bundesministerium für Finanzen die Zustimmung und empfahl dem BFA, ein anderes Objekt zu suchen oder nachzuverhandeln, um günstigere Mietkonditionen zu erreichen.

Nach einer ergänzenden Stellungnahme des Ministeriums mit dem Hinweis auf die Dringlichkeit – der Siedlungstermin war für Juli 2016 geplant – erteilte das Bundesministerium für Finanzen „nolens volens“ die Zustimmung zum Abschluss des Mietvertrags.

- 8.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die räumliche Aufteilung des BFA auf drei operative Standorte in Wien die Kommunikation, Koordination, Synergien sowie Vertretungen erschwerte und zu zusätzlichem Aufwand, wie bspw. Aktentransport, führte.

Der RH empfahl dem BFA, die räumliche Situation in Wien unter Einbeziehung alternativer Standorte zu evaluieren und unter Wahrung des Kosten–Nutzen–Aspekts mittelfristig eine Zusammenlegung der Standorte bzw. zumindest der Regionaldirektion und des Passcenters herbeizuführen und insbesondere dafür zu sorgen, dass alle Bediensteten der Regionaldirektion an einem Standort konzentriert werden.

(2) Der RH kritisierte, dass das BFA bei der Standortwahl für die Direktion keine Nutzwert–Analyse durchgeführt hatte. Die gewählten Bewertungskriterien waren wenig detailliert. Es war nicht festgehalten, ob es bspw. Parkplätze, eine Kantine oder Lebensmittelgeschäfte in der Umgebung geben sollte. Eine transparente und nachvollziehbare Definition der angestrebten Leistung fehlte.

Bei einer Nutzwert–Analyse sollten die Kosten den Nutzwerten gegenübergestellt werden, die sich aus den gewünschten Zielen des Auftraggebers ergeben. Durch eine derartige Analyse können auch Kriterien miteingebunden werden, für die es keinen Marktwert gibt. Die Kriterien sollten abgestuft und die Gewichtung sowie die entsprechende Punktevergabe nachvollziehbar sein.

Der RH empfahl dem BFA, bei Standortsuchen eine Nutzwert–Analyse, bspw. als abgestuftes System mit Punkte–Vergabe, durchzuführen.

Der RH kritisierte weiters, dass der Mietpreis des Standorts der Direktion über dem in Anlage 3 der Verordnung der (damaligen) Bundesministerin für Finanzen über die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben sowie über dem Immobilien–Preisspiegel der Wirtschaftskammer Österreich festgelegten Preis lag, und verwies dazu auf seine Empfehlung unter TZ 7.

- 8.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums werde die Empfehlung bezüglich der räumlichen Aufteilung des BFA bereits umgesetzt. Das Ministerium führte aus, dass es im Jahr 2019 ein Facilitymanagementkonzept erstellt habe, anhand dessen sämtliche Standorte beleuchtet und einer umfassenden Evaluierung zugeführt worden seien. Das ausgearbeitete Konzept habe dabei flexibel gestaltet werden müssen, damit die Raumressourcen den Veränderungen im Personalbereich folgen hätten können.

Als einen der ersten wirksamen Schritte habe es festgelegt, dass eine Zusammenlegung des Passcenters Wien mit der Regionaldirektion Wien nach Abschluss der IKT-Infrastruktur ab Ende 2019 stattfinden könne – das bedeute eine Reduktion von drei auf zwei Standorte in Wien. Diese Maßnahme befinde sich bereits in Umsetzung. Durch die Auflassung des Passcenters würden beginnend mit dem 3. Quartal 2019 jährlich rd. 130.000 EUR für Miete, Reinigung und Sicherheitsdienstleistungen eingespart.

Zusätzlich zu den bereits vorweg getroffenen Maßnahmen betreffend die Auflösung des Mietvertrags in St. Georgen im Attergau und dieser ersten Maßnahme in Wien seien unter Berücksichtigung der geänderten Personalsituation auch in Niederösterreich Potenziale in Bezug auf die Zusammenlegung von Standorten ab dem Jahr 2021 festgestellt worden: Nach derzeitigem Planungsstand könne auch in Niederösterreich ein Standort entfallen, wodurch dort zukünftig nur noch drei Standorte betrieben werden könnten. Die Reduktion der Standorte würde eine Optimierung der Flächenauslastung erwirken und ab dem Jahr 2021 jährlich ein Einsparungspotenzial von rd. 0,6 Mio. EUR aufweisen. Die Planungen hierfür seien bereits eingeleitet worden; die Überleitung erfolge nahtlos mit der Auflösung des bestehenden Mietverhältnisses.

Auch für die Standorte in der Steiermark und Vorarlberg ergäben sich ab 2021 Möglichkeiten zu Einsparungen. Durch die Reduktion von Mietflächen seien in Zukunft weitere rd. 0,5 Mio. EUR pro Jahr lukrierbar. Ab 2021 strebe das Ministerium damit in Summe ein jährliches Optimierungspotenzial in Höhe von rd. 1,1 Mio. EUR an.

- (2) Das Ministerium teilte weiters in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung bezüglich der Durchführung von Nutzwert-Analysen bei Standortsuchen bereits umgesetzt worden sei. Bereits im Jahr 2016 habe das BFA erstmals Bewertungsgrundlagen zur Standortsuche eingesetzt; diese erste Heranziehung eines Bewertungssystems sei jedoch nicht auf Basis eines Punktesystems, sondern anhand einer narrativen Abwägung der Vor- und Nachteile einzelner Standorte erfolgt.

Ab dem 3. Quartal 2016 sei diese Bewertungsmatrix jedoch verbessert worden und Entscheidungen seien bereits im Sinne der Schlussempfehlung des RH mittels fundierter Matrix mit nachvollziehbarem Punktesystem getroffen worden. Hierzu könne als Beispiel die Standorterweiterung der Außenstelle St. Pölten angeführt werden, bei welcher der nunmehrige Standort anhand des durchgeführten Punkterankings als bester Standort hervorgegangen und demnach in Betrieb genommen worden sei.

Strategien und Ziele

Wirkungsziele

- 9.1 Das Ministerium verfolgte im überprüften Zeitraum für den Bereich Asyl und Migration folgendes Wirkungsziel¹⁰: „Die Sicherstellung eines geordneten, rechtsstaatlichen Vollzugs und eines qualitativ hochwertigen Managements in den Bereichen Asyl, Fremdenwesen und der legalen Migration.“

Dieses Wirkungsziel sollte mit Maßnahmen auf Globalbudgetebene 11.03 „Recht/Asyl/Migration“ sowie durch Maßnahmen von Organisationseinheiten mit eigenem Detailbudget – wie bspw. durch das BFA – erreicht werden. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über jene Maßnahmen (einschließlich der Kennzahlen), die 2017 einen Beitrag zur Erreichung des Wirkungsziels im Wirkungsbereich des BFA¹¹ auf Globalbudget- und Detailbudgetebene leisten sollten:

¹⁰ Bundesvoranschlag 2014 und 2015 Wirkungsziel 2, Bundesvoranschlag 2016 und 2017 Wirkungsziel 4

¹¹ Das Wirkungsziel sowie weitere Maßnahmen auf Globalbudgetebene umfassten auch die Detailbudgets „Betreuung und Grundversorgung“ sowie „Logistik und rechtliche Angelegenheiten“.

Tabelle 2: Wirkungsziel und Maßnahmen auf Globalbudget- und Detailbudgetebene (einschließlich Kennzahlen) im Wirkungsbereich des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl für das Jahr 2017

Wirkungsziel/Maßnahmen	Kennzahl	Istzustand 2015	Zielzustand 2017	Istzustand 2017 ¹
Wirkungsziel Untergliederung 11		Anzahl		
die Sicherstellung eines geordneten, rechtsstaatlichen Vollzugs und eines qualitativ hochwertigen Managements in den Bereichen Asyl, Fremdenwesen und der legalen Migration	Summe Außerlandesbringungen gemäß Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl ²	8.355	10.500	12.121
Maßnahmen Globalbudget 11.03 „Recht/Asyl/Migration“³		in Monaten		
Vollzug Asylwesen weiter optimieren	durchschnittliche Dauer kombiniertes Asylverfahren ⁴ von Antragstellung bis Bescheidexpedition	4,8	≤8	16,5
		in %		
Effizienz des Systems der freiwilligen Rückkehr optimieren	Anteil effektuierte freiwillige Rückkehren an Beantragungen	76	≥75	66,0
freiwillige Ausreisen forcieren	Anteil der freiwilligen Ausreisen an Außerlandesbringungen gesamt (Abschiebungen + freiwillige Rückkehr + Dublin-Überstellungen)	61,7	≥57	42,9
Maßnahmen Detailbudget 11.03.03 Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl		in %		
Dublinvollzug optimieren	Quote der Zustimmungen bei eingebrachten Konsultationsverfahren	70	≥70	72,6
laufende Verfahren von Personen aus sicheren Herkunftsstaaten kontrollieren	Anteil der laufenden Asylverfahren von Personen aus sicheren Herkunftsstaaten an der Gesamtzahl der laufenden Asylverfahren	4,1	≤5	2,7

¹ Jahreswerte 2017

² Kennzahl 2014 bis 2016: Bestätigungsquote bei inhaltlichen Asylverfahren (Anteil an Bescheidbestätigungen an der Zahl der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts). Da das Bundesverwaltungsgericht diese Quote in seinen Berichten nicht mehr erhob, wurde 2017 eine neue Kennzahl gewählt.

³ Die dargestellten Maßnahmen lagen im Wirkungsbereich des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl.

⁴ die Verfahrensdauer der Ersterledigungen folgender Bescheidvarianten: negativer bzw. positiver Asylbescheid, Bescheid humanitärer Schutz, Bescheid subsidiärer Schutz, Zurückweisungsbescheide wegen Drittstaatssicherheit, wegen Schutzes im EWR/in der Schweiz, wegen Nichtzuständigkeit Österreichs und wegen entschiedener Sache

Quellen: Bundesvoranschlag 2017; BFA; RH

Mit der Wirksamkeit des Bundesfinanzgesetzes 2018¹² wurden Teile der Gebarung des Ministeriums von der Untergliederung 11 „Inneres“ in die neue Untergliederung 18 „Asyl/Migration“ überrechnet; das Detailbudget des BFA ist Teil dieser neuen Untergliederung.

¹² ab 1.Mai 2018

- 9.2 Der RH hielt fest, dass das Ministerium im Bereich Asyl und Migration im überprüften Zeitraum durchgängig ein unverändertes Wirkungsziel verfolgte; die in diesem Zusammenhang festgelegten Maßnahmen waren inhaltlich konsistent und spiegelten sich in der Strategie des Ministeriums sowie in den Schwerpunkt- und Zielsetzungen des BFA wider (siehe TZ 10). Zudem merkte der RH an, dass diese auch zur Erreichung des Unterziels 10.7 der SDG beitragen würden, wonach eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen erreicht werden soll. Hinsichtlich der Verfahrensdauer verwies der RH auf TZ 40.

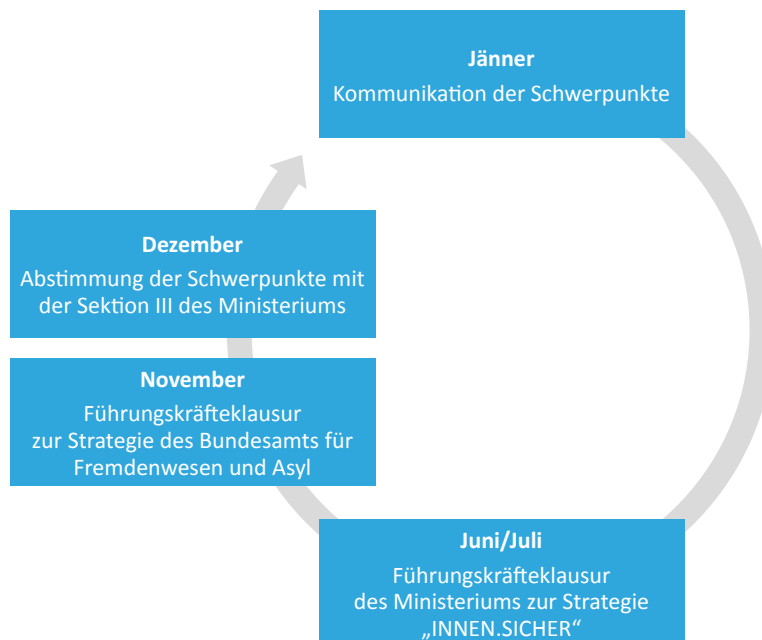
Schwerpunkte und Ziele des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl

- 10.1 (1) Seit 2010 erstellte das Ministerium jährlich das Strategiepapier „INNEN.SICHER“. Im Rahmen von Führungskräfteklausuren, an der auch der Direktor des BFA teilnahm, wurden die Aufgaben und Leistungen des Ministeriums sowie die künftigen Schwerpunkte, Projekte und Arbeitsfelder definiert. Das Ministerium sah im Strategiepapier „INNEN.SICHER.2017“ vor, Migration und Asyl wirksam zu steuern und verfolgte u.a. die politisch-strategischen Ziele Asyl zu sichern, illegale Migration zu bekämpfen, die Außerlandesbringungen zu steigern bzw. zu fördern und die Migration zu steuern.

(2) Das BFA legte innerhalb der Strategie des Ministeriums seine Schwerpunkte und Ziele in eigenen Führungskräfteklausuren fest und kommunizierte diese nach Abstimmung mit der für das BFA zuständigen Sektion III des Ministeriums an alle Bediensteten.

Die nachfolgende Abbildung stellt schematisch den Ablauf der jährlichen Schwerpunkt- und Zielsetzung des BFA dar:

Abbildung 2: Schematischer Ablauf zur Definition der Schwerpunkte und Ziele des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl



Quellen: BFA; RH

Die Prioritäten bzw. Schwerpunkte des BFA lagen im überprüften Zeitraum im Wesentlichen bei der Qualität und Dauer von Asylverfahren, bei Dublin- und Fast Track-Verfahren¹³ sowie bei Asylentscheidungen zu Syrien, Afghanistan und dem Westbalkan. Schwerpunkte im fremdenrechtlichen Bereich betrafen straffällige Fremde sowie aufenthaltsbeendende Maßnahmen und deren Vollzug. Im Jahr 2017 setzte sich das BFA folgende Schwerpunkte und Ziele:

¹³ Die Rahmenbedingungen hinsichtlich der Entscheidung, welche Verfahren als beschleunigte/bevorzugte Verfahren galten, gab die Direktion des BFA vor. Fast Track-Verfahren waren als Teil beschleunigter Verfahren (vgl. § 27a AsylG 2005) anzusehen und zeichneten sich (ursprünglich) dadurch aus, dass eine Entscheidung des BFA in der Regel binnen zehn Tagen ab Antragstellung erfolgte (Stand Juli 2015 – Fast Track-Erlass). In einer aktualisierten Information des BFA zum Thema Fast Track (Stand 1. Jänner 2018) legte dieses als Zielsetzung eines erstinstanzlichen Verfahrensabschlusses eine Frist von 30 Tagen (von Antragstellung bis Bescheid) fest. Zuzüglich zu den sicheren Herkunftsstaaten waren alle Verfahren von Antragstellern aus Nigeria, Indien, Pakistan, Armenien, Bangladesch und Aserbaidschan, so sie nicht gemäß §§ 4, 4a oder § 5 AsylG 2005 bzw. § 68 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (**AVG 1991**) zu führen waren, jedenfalls ab dem 1. Mai 2017 ebenso als Fast Track-Verfahren zu führen, seit Juni 2017 ebenso Afghanistan.

Tabelle 3: Schwerpunkte und Ziele 2017 des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl

Schwerpunkte	Ziele
Asylentscheidungen	mehr als 70.000 systemrelevante Erledigungen Abbau des Rückstands bis Mitte 2018 ¹
Afghanistan	Reduktion der Anzahl laufender Verfahren um 30 % bis 40 %
Return und fremdenrechtliche Verfahren	12.500 bis 13.000 Außerlandesbringungen (Steigerung um 20 % bis 25 %)

¹ Bei einer Annahme von rd. 35.000 bis 40.000 Asylanträgen (2017: 24.735 Asylanträge, Stand 9. Mai 2018) wäre für Ende 2017 mit rd. 30.000 offenen Verfahren zu rechnen.

Quellen: BFA; RH

Bis Juni 2018 sollten die Rückstände aus offenen Asylverfahren soweit reduziert werden, dass Neuverfahren im Asylbereich innerhalb von sechs Monaten erledigt werden könnten. Das BFA startete daher im Dezember 2017 das Projekt „Neuausrichtung innerhalb der Kernkompetenzen des BFA“ mit dem Ziel, das BFA auf die Neuausrichtung – von Asyl zu Fremdenrecht und Rückkehr – vorzubereiten, zentrale Rahmenvorgaben und eine einheitliche, österreichische Vorgangsweise herzustellen.

- 10.2 Nach Ansicht des RH definierte das BFA in einem strukturierten Prozess seine Schwerpunkte und Zielsetzungen, die in der Strategie und dem Wirkungsziel des Ministeriums für den Bereich Asyl und Migration Deckung fanden.

Zielerreichung und –evaluierung

- 11.1 Das BFA setzte folgende Steuerungsinstrumente ein, um seine Schwerpunkte und Ziele zu erreichen:

Tabelle 4: Steuerungsinstrumente des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl

Steuerungsinstrumente	Inhalte
Führungskräfte-besprechungen	In regelmäßigen Abständen (sieben– bis zehnmal jährlich) informierte das BFA–Direktorium ¹ die Leitung der Stabstelle BFA sowie der Regionaldirektionen und Erstaufnahmestellen u.a. über den Stand der Zielerreichung sowie über aktuelle Entwicklungen und Themen; zudem setzte das Direktorium – entsprechend den Schwerpunkten und Rahmenbedingungen – gegebenenfalls weitere Maßnahmen (z.B. den Einsatz von Arbeitsgruppen).
Organisations-entwicklungsgespräche²	Im überprüften Zeitraum führte der BFA–Direktor zumindest einmal jährlich – zumeist im 2. Quartal – mit jeder Leiterin und jedem Leiter der Regionaldirektionen und Erstaufnahmestellen ein Gespräch über die aktuelle Geschäftsentwicklung der Organisation, über Ziele des laufenden Jahres und darüber, welche Maßnahmen gegebenenfalls zu setzen waren. Inhalt der Besprechungen war zudem die Evaluierung der Zielerreichung des Vorjahres.
Zielvereinbarungen	Abgeleitet von den Jahreszielen des BFA legte das Direktorium des BFA mit den einzelnen Abteilungs– und Referatsleitungen der Direktion jährlich – im 1. Quartal – Zielvereinbarungen fest; diese umfassten – in einem Formular zusammengefasst – die zu erreichenden Ziele, die Maßnahmen einschließlich Zeitvorgabe und Indikatoren; die Evaluierung der Zielerreichung erfolgte im Zuge des nächsten Zielvereinbarungsgesprächs.
Orientierungsrahmen	Der Orientierungsrahmen stellte als Leistungsspiegel die Anzahl der erbrachten Leistungen der Organisationseinheit in Relation zum Mitarbeitereinsatz dar. In diesem Zusammenhang wurden für jede Organisationseinheit Soll–Leistungspunkte berechnet; diese ergaben sich aus den jährlich durchschnittlichen Arbeitstagen und den zu erbringenden Arbeitsleistungen, gewichtet nach Arbeitsaufwand, des eingesetzten Personals. Zu Steuerungszwecken wurden die Soll–Leistungspunkte mit den erbrachten Ist–Leistungspunkten in Relation gesetzt und somit der Zielerreichungsgrad bzw. die Produktivität der Organisationseinheit gemessen.

BFA = Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

¹ Das Direktorium bestand aus dem Direktor des BFA, der Vizedirektorin für den Direktionsbereich Recht und Internationales sowie dem Vizedirektor für den Direktionsbereich Ressourcen.

² „Zielvereinbarungsgespräche“ in den Jahren 2014 und 2015

Quellen: BFA; RH

Das BFA setzte in Zusammenhang mit den Schwerpunkten und Zielen 2017 Maßnahmen, wie bspw. verstärkt Entscheidungen im Themengebiet Afghanistan zu treffen, Fast Track–Verfahren prioritär zu führen sowie mit Informationskampagnen und Sonderaktionen die freiwillige Rückkehr zu steigern. Die Regionaldirektion Wien führte 2017 bspw. zusätzliche Maßnahmen im Bereich Verfahrensabbau (z.B. Länderschwerpunkte, Unterstützung durch juristisches Personal) ein. Die Regionaldirektion Tirol erhielt im Zuge des Organisationsentwicklungsgesprächs fixe

Vorgaben zu den monatlichen Erledigungen, die wiederum die Erreichung der Ziele des BFA unterstützen sollten.

Das BFA informierte ressortintern mit Monats-, Halbjahres- und Jahresbilanzen über seine Leistungen; die in TZ 10 angeführten Zielwerte erreichte das BFA wie folgt:

Tabelle 5: Zielerreichung des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl im Jahr 2017

Ziele und Zielwerte 2017	Ist-Werte 2017
Mehr als 70.000 systemrelevante Asyl erledigungen ¹	60.142 Asylentscheidungen
Abbau des Rückstands bei Asylentscheidungen bis Mitte 2018	Offene Verfahren Ende 2017: 30.364 ²
Schwerpunkt Afghanistan: Reduktion der Anzahl laufender Verfahren um 30 % bis 40 %	Stand offene Verfahren Ende 2016: 23.357 Stand offene Verfahren Ende 2017: 10.642 (-54 %)
12.500 bis 13.000 Außerlandesbringungen (Steigerung um 20 % bis 25 %)	12.121 Außerlandesbringungen (+12 %)

¹ schutzgewährende Entscheidungen (Asyl, subsidiärer Schutz, humanitäre Aufenthaltstitel), negative Entscheidungen (Zurück- und Abweisungen, Duldungen) und sonstige Entscheidungen (Einstellung, Aussetzung, Gegenstandslosigkeit)

² ohne Rechtsmittelfrist; bei einer Annahme von rd. 35.000 bis 40.000 Asylanträgen (2017: 24.735 Asylanträge, Stand 9. Mai 2018) wäre für Ende 2017 mit rd. 30.000 offenen Verfahren zu rechnen.

Quellen: BFA; RH

- 11.2 Der RH hielt fest, dass das BFA unterschiedliche Steuerungsinstrumente nutzte, um seine Schwerpunkte und Ziele umzusetzen; es band dabei alle Führungsebenen in Bezug auf die Zielerreichung ein. Das BFA hatte sich realistische Ziele gesetzt und hatte das Ziel „Afghanistan“ sogar übererfüllt.

Personal

Ausgangsbasis und Entwicklung

- 12 (1) Das BFA war Dienstbehörde erster Instanz und Personalstelle¹⁴; es nahm Dienstrechtsangelegenheiten sowie Aufgaben der Personalverwaltung und –administration wahr und führte Personalsuchen selbstständig durch.

Das BFA stimmte sich hinsichtlich grundlegender Personalangelegenheiten laufend mit dem Ministerium ab. Personalpläne und Bewertungen übermittelte es im Wege der Personalabteilung des Ministeriums an das Bundeskanzleramt zur Genehmigung.

¹⁴ aufgrund der Verordnung der (damaligen) Bundesministerin für Inneres über die Regelung der Zuständigkeit in Dienstrechtsangelegenheiten der Beamtinnen, Beamten und Vertragsbediensteten des Innenressorts; Dienstrechtsverfahrens- und Personalstellenverordnung Inneres, BGBl. II 287/2012

(2) Per 1. Jänner 2014 beschäftigte das BFA 505 Personen (in Köpfen; exklusive überlassene Beschäftigte oder Zivildienstler). Bis zum 1. Jänner 2018 stieg die Anzahl um rd. 165 % auf 1.339¹⁵ Bedienstete (in Vollbeschäftigungsäquivalenten (**VBÄ**) Steigerung um rd. 170 %). Der stärkste Personalzuwachs erfolgte in den Verwendungsgruppen v2 und A2 (Case Owner) sowie v4 (Schreibkräfte). Inklusive der Verwaltungspraktikantinnen und –praktikanten waren per 1. Jänner 2018 604 Personen (in Köpfen) in den Verwendungsgruppen A2 bzw. v2 eingestuft, was einem Zuwachs gegenüber dem 1. Jänner 2014 von 386 Bediensteten entsprach. Im gleichen Zeitraum wuchs die Anzahl der in der Verwendungsgruppe v4 eingestuften Personen um 215 auf 334. In Summe waren zu Beginn des Jahres 2018 rd. 70 % aller Bediensteten des BFA in eine der zuvor genannten Verwendungsgruppen eingestuft.¹⁶

Personaleinsatzkonzepte I bis IV

- 13.1 Das Mengengerüst für das erste Personaleinsatzkonzept des BFA ergab sich aus Erhebungen des Ministeriums und des Bundesasylamts in den Bundesländern (im Bundesasylamt sowie in Bundes- und Landesbehörden, wie Bezirksverwaltungsbehörden und Landespolizeidirektionen), und beinhaltete eine Aufstellung sämtlicher Verfahren und administrativer Handlungen für die Jahre 2010 bis 2012 aus dem asyl- und fremdenrechtlichen Bereich, die ab 1. Jänner 2014 vom Personal des BFA zu tätigen waren. Aus diesen Zahlen errechnete das BFA den Durchschnitt.

Laut den Erläuterungen zum BFA-Einrichtungsgesetz verfügte das Bundesasylamt über 306 VBÄ. Im Bereich des Ministeriums vollzogen 228 VBÄ fremdenrechtliche Agenden; in den Bundesländern kalkulierte man mit zusätzlichen 95 VBÄ.

Das BFA verfügte zu Beginn seiner Tätigkeit über 605 Planstellen im Personalplan des Bundes. Zusätzlich dazu verfügte es über 23 sogenannte eingerichtete Arbeitsplätze aufgrund einer Rahmenvereinbarung zwischen der Republik Österreich und der Österreichischen Post Aktiengesellschaft (**Post**) sowie der A1 Telekom Austria Aktiengesellschaft (**Telekom**) für Personaltransfer (siehe TZ 15). Das BFA startete im Jahr 2014 mit einem Ist-Personalstand von 505 Bediensteten; 336 davon kamen aus dem Bundesasylamt, 166 aus dem fremdenrechtlichen Bereich des Ministeriums. Die nachfolgende Aufstellung zeigt die ursprüngliche Verwendung des Personals in Köpfen nach Dienststellen in den Bundesländern zu Beginn der Tätigkeit des BFA mit 1. Jänner 2014:

¹⁵ inklusive Lehrlinge

¹⁶ Es waren daher 938 (604 + 334) Personen in den Beschäftigungsgruppen A2, v2 und v4 und 401 Personen in anderen als diesen eingestuft. Der Anteil der Bediensteten in den Beschäftigungsgruppen A2, v2 und v4 an der Gesamtzahl der Bediensteten (1.339) lag per 1. Jänner 2018 demnach bei rd. 70 %.

Tabelle 6: Personalzusammensetzung nach Bundesländern zum 1. Jänner 2014 im Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

Bundesland	Bundesasylamt	Bundesministerium für Inneres ¹	BMLVS	Landespolizeidirektionen	Summe
	Anzahl				
Burgenland	19			4	23
Kärnten ²				9	9
Niederösterreich	103			7	110
Oberösterreich ²	60		1	13	74
Salzburg	20			5	25
Steiermark	28			12	40
Tirol	25			10	35
Vorarlberg ²				1	1
Wien	81	32	2	73	188
Summe	336	32	3	134	505

BMLVS = Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport

¹ Personal aus dem Aufenthalts– Personenstands– und Staatsbürgerschaftswesen, der Fremdenpolizei und dem Grenzkontrollwesen und sonstigen Bereichen

² Die Tabelle zeigt nicht den Personalstand der einzelnen Organisationseinheiten. Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl hatte vor dem 1. Jänner 2014 weder in Kärnten noch in Vorarlberg Organisationseinheiten. Der in der Tabelle angeführte Mitarbeiter für Vorarlberg war bspw. zuvor in der Landespolizeidirektion Vorarlberg. Der Regionaldirektor von Vorarlberg war zuvor bei der Erstaufnahmestelle West und ist daher bei den 60 Bediensteten in Oberösterreich ausgewiesen.

Quellen: BFA; RH

Der überwiegende Anteil der Bediensteten kam aus dem Bundesasylamt. Bedienstete aus fremdenrechtlichen Bereichen waren hauptsächlich in der Regionaldirektion Kärnten, Vorarlberg (je 100 %) und Wien vertreten (rd. 80 %). Das Personal in der Direktion stammte überwiegend aus dem Bundesasylamt.

13.2 Der RH hielt fest, dass das BFA zum 1. Jänner 2014 nur rd. 83 % der vorgesehenen Planstellen besetzt hatte. Er hielt weiters fest, dass rund zwei Drittel des eingesetzten Personals aus dem Bundesasylamt kamen. Die Direktion setzte sich ausschließlich aus ehemaligen Bediensteten des Bundesasylamts zusammen, fremdenrechtliches Know-how war außer in den Regionaldirektionen Kärnten, Vorarlberg und Wien unterrepräsentiert.

14.1 (1) Aufgrund der Entwicklung der Anfallszahlen war bereits im Herbst 2014 die Aufnahme zusätzlicher Bediensteter notwendig.

Das BFA erstellte in diesem Zusammenhang einen Erfahrungsbericht, um Arbeitsfelder auszumachen, die sich als außergewöhnlich ressourcenbelastend darstellten, nicht bloß vorübergehend und von besonderer Auswirkung und Relevanz für das Aufgabenspektrum des BFA waren. So zeigte sich, dass bspw. die Aktenübernahme

von fremdenrechtlichen Verfahren um 43 % höher war als zu Beginn angenommen und dass es seit dem Jahr 2013 zu einem zunehmenden Migrationsdruck kam. Das Ministerium schloss in der Folge ein Ressortübereinkommen mit dem damaligen Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport betreffend Personaltransfer zum BFA, um bis zu 87 Bediensteten den Übergang ins BFA auf Basis eingerichteter Arbeitsplätze zu ermöglichen.

(2) Wegen steigender Asylantragszahlen in den Jahren 2014 und 2015 und einem Rückstand bei den Verfahrenserledigungen (siehe TZ 38, TZ 39) suchte das BFA beim Bundeskanzleramt um die Genehmigung zusätzlicher Arbeitsplätze an. Das Bundeskanzleramt genehmigte weitere 125 Planstellen und 75 eingerichtete Arbeitsplätze für Bedienstete der Post bzw. Telekom sowie des damaligen Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport (Personaleinsatzkonzept III).

(3) Im Juli 2015 erteilte das Ministerium dem BFA aufgrund der weiter stark steigenden Asylantragszahlen den Auftrag für das Personaleinsatzkonzept IV. Auf Basis dieses Konzeptes beauftragte das Ministerium im Oktober 2015 das BFA, 500 neue Bedienstete aufzunehmen. Das Bundeskanzleramt erteilte im Oktober 2015 die Ermächtigung, in einer ersten Tranche 150 neue Bedienstete vorerst als Verwaltungspraktikantinnen und –praktikanten aufzunehmen.

Das BFA gestaltete die Neuaufnahme als sogenanntes Projekt „500 plus“. Das Projekt sah sowohl eine Erhöhung der Personalkapazitäten als auch strukturelle Anpassungen vor, die jedoch die Grundorganisation des BFA nicht verändern sollten.

Das Projekt „500 plus“ war mit Ende Juli 2017 grundsätzlich umgesetzt. Bedingt u.a. durch Probleme bei der Akquisition von geeignetem Personal konnten nicht alle Planstellen besetzt werden.

- 14.2 Der RH hielt fest, dass das BFA auf die sich ändernden Rahmenbedingungen (steigende Asylantragszahlen) zeitnah reagierte, da die Dynamik im Asyl- und Fremdenrecht in den Jahren 2015/2016 vom BFA nicht abschätzbar war; die Entwicklung des Personalstands war nachvollziehbar. Er beurteilte in diesem Zusammenhang insbesondere das Projekt „500 plus“ positiv. Er verwies aber auf den uneinheitlichen Ausbildungsstandard und –stand der verfahrensführenden Referentinnen und Referenten (siehe TZ 22).

Mobilitätsmanagement des Bundes

- 15.1 Das BFA deckte den Personalbedarf auch auf Grundlage des Mobilitätsmanagements des Bundes.¹⁷ Das Bundeskanzleramt stellte dem BFA mit einzelnen Personaleinsatzkonzepten (siehe [TZ 13](#)) insgesamt 185 eingerichtete Arbeitsplätze zur Verfügung, die das BFA auf Grundlage der Übereinkommen zwischen dem Ministerium und der Post und Telekom bzw. dem damaligen Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport besetzen konnte (siehe [TZ 14](#)).

Diese Arbeitsplätze durften nicht mit anderem Personal besetzt werden, waren von einer Nachbesetzung ausgeschlossen sowie mit dem Ausscheiden der Bediensteten zu streichen. Eingerichtete Arbeitsplätze waren auch nicht im Personalplan des Bundes abgebildet. Es langten rd. 470 entsprechende Bewerbungen von Bediensteten der Post bzw. Telekom sowie des damaligen Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport im BFA ein. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des BFA durch den RH waren 175 eingerichtete Arbeitsplätze besetzt. Bei sechs der nicht besetzten zehn Arbeitsplätze handelte es sich um akademische Referentinnen bzw. Referenten der Verwendungsgruppe A1/v1. Konkret fehlten je zwei juristische Referentinnen bzw. Referenten in der Direktion und in der Regionaldirektion Wien sowie je eine juristische Referentin bzw. ein juristischer Referent in den Regionaldirektionen Oberösterreich und Tirol. Trotz insgesamt 17 Informationsveranstaltungen des BFA in den Jahren 2014 und 2015 bei der Post bzw. Telekom sowie beim damaligen Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport wechselte erst ein Akademiker des letztgenannten Ministeriums in das BFA.

- 15.2 Der RH beurteilte das Mobilitätsmanagement des Bundes grundsätzlich positiv.¹⁸ Er wies jedoch darauf hin, dass sich die Personalbesetzung der eingerichteten Arbeitsplätze im BFA insbesondere mit Akademikerinnen und Akademikern schwierig gestaltete. Der RH stellte kritisch fest, dass die Planstellen für die eingerichteten Arbeitsplätze nicht im Personalplan ausgewiesen waren. Diese Vorgehensweise schränkte die Aussagekraft des Personalplans ein.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Inneres bzw. dem BFA, die Personalbesetzungen aufgrund der Übereinkommen mit der Post, der Telekom sowie dem Bundesministerium für Landesverteidigung zu evaluieren und entsprechend dem Bedarf Initiativen zur Anpassung – vor allem im Bereich der Planstellen der Verwendungsgruppen A1/v1 – zu setzen.

¹⁷ Der RH überprüfte das Mobilitätsmanagement des Bundes in den Gebarungsüberprüfungen „Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen“ (Reihe Bund 2012/5) und „Maßnahmen zur Förderung der Personalmobilität im Bundesdienst“ (Reihe Bund 2014/6) sowie der dazugehörigen Follow-up-Überprüfung (Reihe Bund 2017/12).

¹⁸ siehe auch den Bericht des RH „Maßnahmen zur Förderung der Personalmobilität im Bundesdienst“ (Reihe Bund 2014/6), TZ 2

Weiters empfahl der RH dem Bundesministerium für Inneres, die eingerichteten Arbeitsplätze ergänzend im Personalplan auszuweisen.

- 15.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums seien die Empfehlungen bereits umgesetzt worden. Für den Bereich der Verwendungsgruppe A1/v1 seien ungeachtet der zahlreichen Informationsveranstaltungen Bewerbungen ausgeblieben und daher hätten auch keine Besetzungen erfolgen können. Die für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Post, der Telekom sowie des Bundesministeriums für Landesverteidigung eingerichteten Arbeitsplätze seien ab 2019 in den Personalplan des BFA übergegangen; Besetzungen könnten somit aus dem nunmehrigen Personalplan des BFA heraus erfolgen. Die Planstellen stünden auch den bereits übernommenen Bediensteten der Post bzw. Telekom sowie dem damaligen Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport offen – sofern diese die entsprechenden Voraussetzungen für den A1/v1 Bereich erlangt hätten.

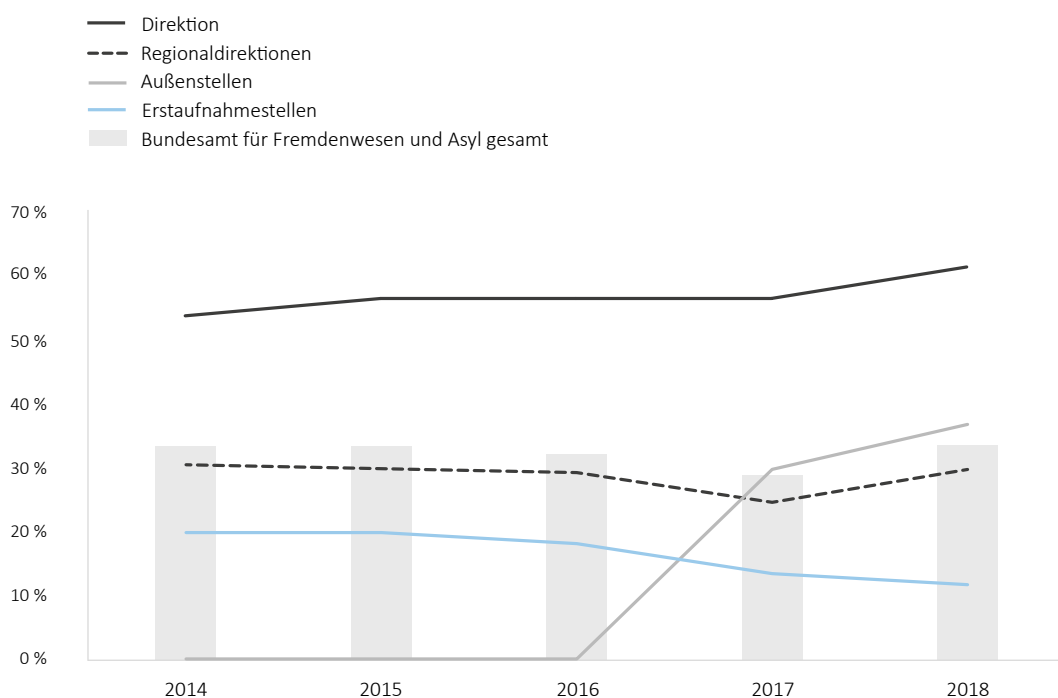
Frauenanteil

- 16.1 (1) Entsprechend dem Bundes–Gleichbehandlungsgesetz gelten Frauen als unterrepräsentiert, wenn der Frauenanteil an der Gesamtzahl der dauernd Beschäftigten und der Funktion unter 50 % liegt.¹⁹ Im überprüften Zeitraum sank der Frauenanteil am Gesamtpersonalstand des BFA von rd. 64 % (2014) auf rd. 58 % (2018); in der Regionaldirektion Salzburg sowie in der Außenstelle Salzburg betrug der Frauenanteil zum Stichtag 1. Jänner 2018 rd. 45 % bzw. rd. 32 %.

¹⁹ § 11 Bundes–Gleichbehandlungsgesetz, BGBl. 100/1993 i.d.F. BGBl. I 65/2015

(2) Die nachfolgende Abbildung stellt den Frauenanteil in Leitungsfunktionen²⁰ des BFA gesamt sowie nach Organisationseinheiten in den Jahren 2014 bis 2018 (jeweils zum 1. Jänner) dar:

Abbildung 3: Frauenanteil in Leitungsfunktionen des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl (jeweils zum 1. Jänner)



Quellen: BFA; RH

Der mit 1. Jänner 2017 in Kraft getretene Frauenförderungsplan des Ministeriums hatte bereits auf eine Unterrepräsentation von Frauen in Leitungsfunktionen in allen Bereichen des Ministeriums hingewiesen.

Im BFA waren zum Stichtag 1. Jänner 2018 rd. 34 % der Leitungsfunktionen mit Frauen besetzt. Im Bereich der Direktion lag der Frauenanteil bei den Führungskräften im überprüften Zeitraum durchgängig bei über 50 % (2018: 61 %); zudem stieg der Anteil an Frauen in Leitungsfunktionen in den Außenstellen bis 2018 auf 37 %. In den Regionaldirektionen lag der Frauenanteil in Leitungsfunktionen 2014 und 2018 bei 30 %; in den Erstaufnahmestellen sank dieser von 20 % (2014) auf 12 % (2018).

²⁰ Direktions-, Regionaldirektions-, Erstaufnahmestellen-, Außenstellen-, Abteilungs-, Referats- und Teamleitung

Als Gleichstellungsmaßnahme – entsprechend dem Frauenförderungsplan – setzte das BFA insbesondere in Ausschreibungen den Passus der erwünschten Bewerbung von Frauen; im überprüften Zeitraum definierte das BFA keine weiteren über den Frauenförderungsplan hinausgehenden Ziele oder Maßnahmen zur Gleichstellung.

- 16.2 Der RH hielt fest, dass der Frauenanteil am Gesamtpersonal im BFA im überprüften Zeitraum zwar durchgängig über 50 % lag, jedoch in den Organisationseinheiten in Salzburg dieser Anteil noch nicht erreicht war. Er wies zudem kritisch darauf hin, dass der Frauenanteil bei den Führungskräften – trotz des hohen Anteils im Bereich der Direktion – seit dem Jahr 2014 bei rund einem Drittel lag und daher weiterhin Aufholbedarf bestand.

Der RH empfahl dem BFA, Maßnahmen zu forcieren, um den Anteil an Frauen insbesondere in Leitungsfunktionen auf 50 % zu erhöhen.

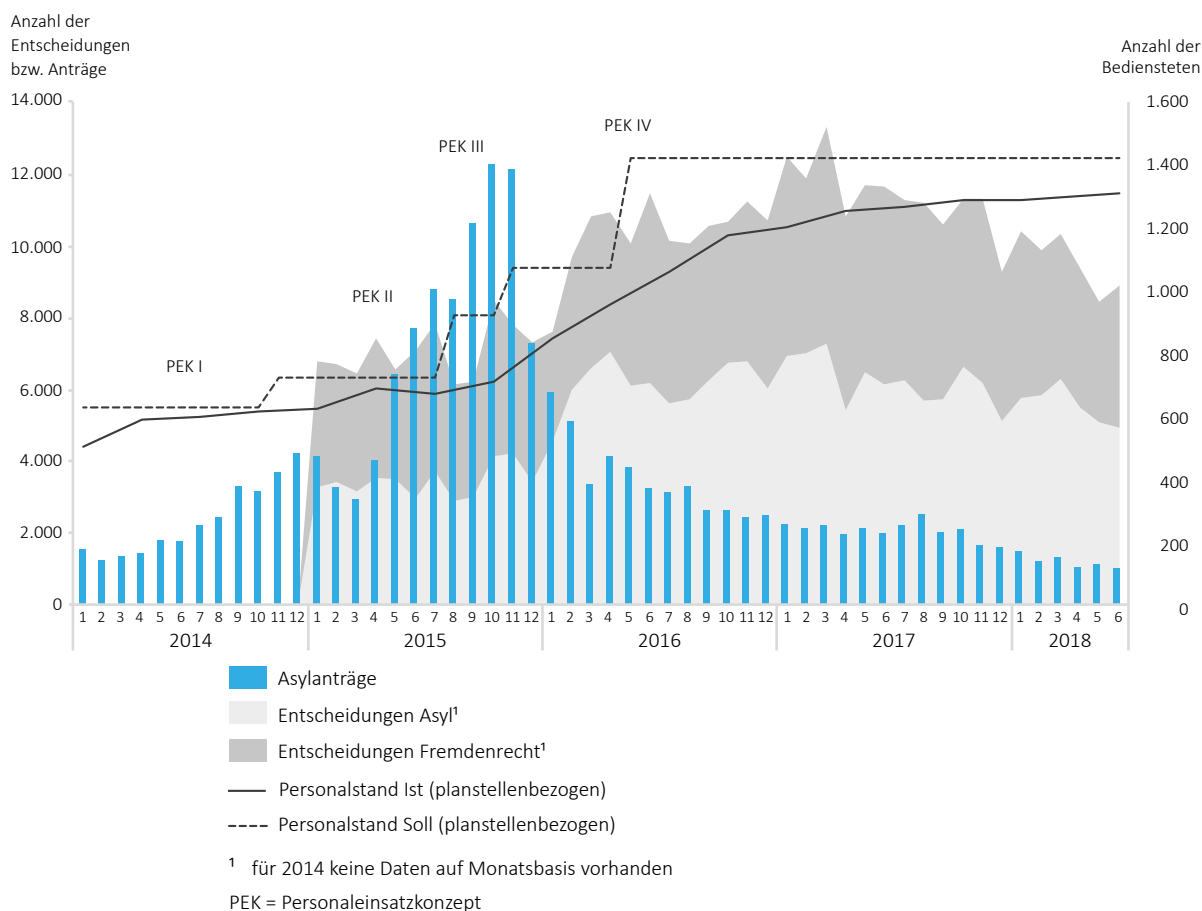
- 16.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde diese Empfehlung bereits umgesetzt. Der Frauenanteil am Gesamtpersonalstand des BFA liege seit 2014 konstant über 50 %, der Frauenanteil in Führungspositionen habe sich zwar prozentuell nicht erhöht, in absoluten Zahlen sei aber ein deutlicher Anstieg zu registrieren gewesen. Als generelle Maßnahme der Frauenförderung werde bei Interessentensuchen bzw. Ausschreibungen jedenfalls der Passus vermerkt, dass Bewerbungen von Frauen auf die ausgeschriebene Funktion besonders erwünscht sind und besonders berücksichtigt werden. Auch erfolge bei Interessentensuchen die Einbeziehung des Gleichbehandlungsbeauftragten, indem diesem die Bewerbungen sowie die begründeten Reihungen vorgelegt würden.

Bei zukünftigen Ausschreibungen werde – allenfalls bereits vor Durchführung der Ausschreibung – auch verstärkt darauf geachtet, ob sich für die betreffende Position bereits geeignete weibliche Bedienstete im aktiven Personalstand befänden, und diese würden verstärkt beworben. Der Frauenförderungsplan des Ministeriums sehe darüber hinaus auf Wunsch auch eine Einbindung karenzierter Mitarbeiterinnen vor, indem ihnen Interessentensuchen übermittelt würden.

Steuerungsmöglichkeiten

- 17.1 Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung des Personalstandes (Soll und Ist nach Planstellen) des BFA in Relation zu den asyl- und fremdenrechtlichen Entscheidungen (kumuliert) sowie zu den Asylanträgen in den Jahren 2014 bis 2017:

Abbildung 4: Personalstand in Relation zu den asyl- und fremdenrechtlichen Entscheidungen sowie zu den Asylanträgen im Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Jänner 2014 bis Juni 2018)



Quellen: BFA; RH

Die asyl- und fremdenrechtlichen Entscheidungen sowie auch die Asylanträge gingen zuletzt zurück. Der tatsächliche Personalstand der besetzten Planstellen²¹ lag mit 1.293 Bediensteten Anfang 2018 noch unter dem Soll-Stand von 1.426.

Bis zum Jahr 2020 waren keine Maßnahmen zum Personalabbau geplant, da laut BFA auch bei geänderten Rahmenbedingungen von 26.500 bis 29.000 Asylanträgen pro Jahr auszugehen sei und die Ermittlungsverfahren zur Bescheiderstellung

²¹ ohne Lehrlinge

aufwendiger würden. Für die Zeit danach argumentierte das BFA, dass man das Personal bei Bedarf innerhalb des Ministeriums verschieben könne. Darüber hinaus plante das Ministerium laut eigenen Angaben, in den Jahren 2020 bis 2022 je 50 Planstellen im BFA einzusparen.

Das BFA setzte als verfahrensführende Referentinnen und Referenten sogenannte Case Owner ein. Diese sollten – unabhängig davon, ob sie tatsächlich nur asyl- oder fremdenrechtliche Verfahren bearbeiteten – von der Arbeitsplatzbeschreibung und von der Ausbildung her in der Lage sein, sämtliche Fälle zu bearbeiten. Das BFA richtete mit seinem Projekt Neuausrichtung ab Juni 2018 den Fokus von bisher Asylverfahren auf Fremdenrecht und Rückkehr.

- 17.2 Auf Basis der aktuellen Entwicklung der Asylantragszahlen war nach Ansicht des RH das bestehende Personal (mit dem Ist-Stand von 1.293 Bediensteten Anfang 2018 zum Soll-Stand von 1.426) ausreichend. Der RH würdigte das Konzept der sogenannten Case Owner aus Steuerungssicht positiv, da dieses einen entsprechend flexiblen Personaleinsatz ermöglichte. Er stellte allerdings kritisch fest, dass das BFA darüber hinaus nur geringe Steuerungsmöglichkeiten des Personals bei schwankender Auslastung hatte. Verschiebungen innerhalb des Ministeriums erschienen aus Sicht des RH als einzige Steuerungsmaßnahme nicht ausreichend.

Der RH empfahl daher dem BFA, in Abstimmung mit dem Ministerium abgestufte Maßnahmen zur Personalsteuerung entsprechend dem Ausmaß des Arbeitsanfalls zu erarbeiten, wie bspw. temporäre Verschiebungen innerhalb des BFA oder die Nutzung des Mobilitätsmanagements des Bundes.

- 17.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei diese Empfehlung bereits umgesetzt worden. Bisher sei die Personalsteuerung im BFA durch interne Dienstzuteilungen, die sich am Personalbedarf der jeweiligen Organisationseinheiten (Regionaldirektionen, Erstaufnahmestellen, Direktion) orientierten, erfolgt. Da diese zeitlich befristet gewesen seien (ohne Einverständnis der Bediensteten maximal für 90 Kalendertage), habe jedenfalls rasch und flexibel auf sich ändernde Bedingungen (vermehrter oder verminderter Zustrom von Antragstellerinnen und Antragstellern, Fokussierung auf Außerlandesbringungen, Schwerpunktverschiebung von Asyl zu Fremdenrecht etc.) reagiert werden können.

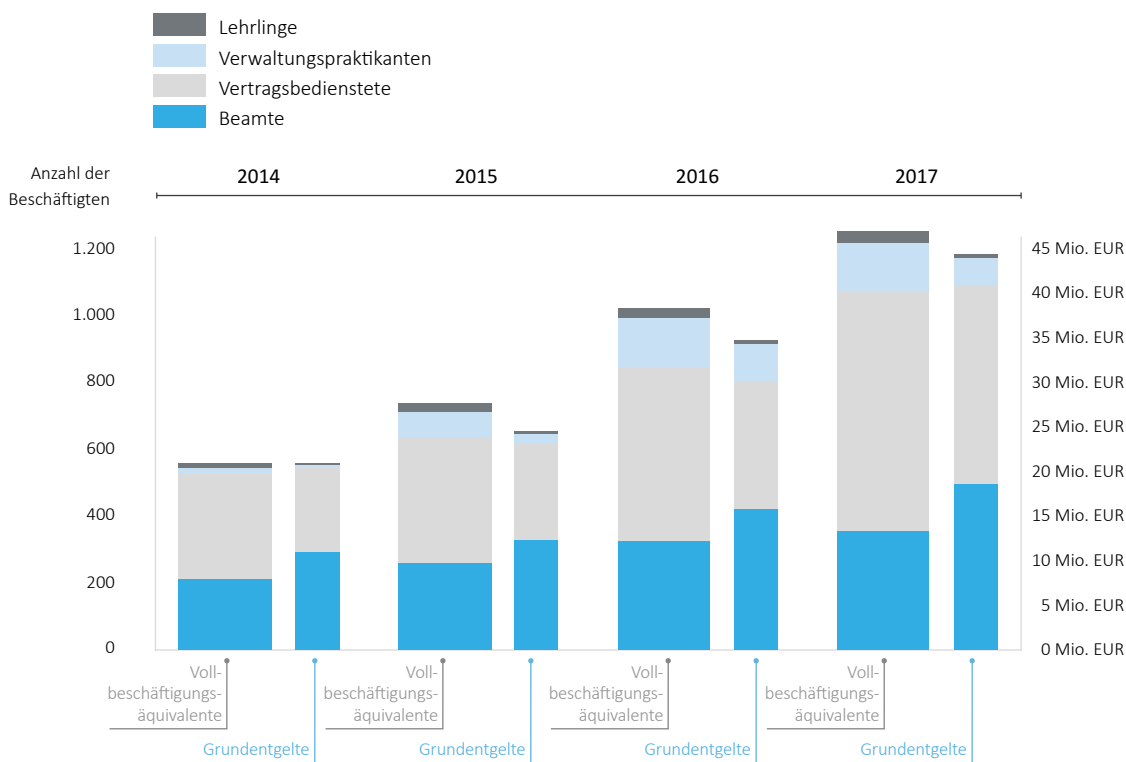
Im Hinblick auf die Neuausrichtung des BFA (verstärkte Konzentration auf das Fremdenrecht und Außerlandesbringungen) sei seitens der Direktion des BFA ein neues Personaleinsatzkonzept ausgearbeitet worden und befinde sich in Abstimmung. Oberste Prämisse dabei sei auch, dass jedenfalls eine resiliente Personalstruktur erhalten bleiben müsse, um gegebenenfalls wieder – so wie am Beispiel Dienstzuteilungen ersichtlich – rasch auf sich ändernde Voraussetzungen und Aufgaben reagieren sowie auch Schwerpunkte setzen zu können.

Personalausgaben

- 18 Die Personalausgaben des BFA stiegen zwischen den Jahren 2014 und 2017 um rd. 112 % und betrugen im Jahr 2017 rd. 61 Mio. EUR.

Die untenstehende Abbildung zeigt die Entwicklung der Grundentgelte (d.h. ohne Zulagen, variable und sonstige Entgeltbestandteile oder Dienstgeberbeiträge) in Relation zum Personalstand, gegliedert nach dienstrechtlicher Stellung. Der ausgewiesene Personalstand stellt dabei den Durchschnitt der VBÄ am Jahresanfang und Jahresende dar, wodurch sich Abweichungen gegenüber dem tatsächlichen Wert bzw. einer Berechnung auf Monatsbasis ergeben können.

Abbildung 5: Personalstand und Summe der Grundentgelte



Quellen: BFA; RH

Die Grundentgelte pro VBÄ sanken im Jahr 2017 gegenüber dem Jahr 2014 von rd. 37.800 EUR auf rd. 35.600 EUR, obwohl die Indexsteigerungen bei den Gehaltstabellen des öffentlichen Dienstes in diesem Zeitraum rd. 4,4 % betrugen. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass der Beschäftigtenzuwachs im Bereich der Verwaltungspraktikantinnen und –praktikanten bzw. der Vertragsbediensteten stärker war als jener im Bereich der Beamtinnen und Beamten. Die Letztgenannten erhielten pro Kopf durchschnittlich ein höheres Grundentgelt als die anderen Beschäftigtengruppen. Verwaltungspraktikantinnen und –praktikanten hatten vor allem in den ersten drei Monaten ihres Dienstverhältnisses geringere Entgeltansprüche.

Mehrdienstleistungen und Journaldienst

- 19.1 (1) Nach geltender Rechtsprechung²² waren Amtshandlungen, die zu freiheitsentziehenden Maßnahmen führten, täglich bis zumindest 22:00 Uhr zumutbar und daher auch zwingend durchzuführen. Das BFA richtete demnach – neben den Erstaufnahmestellen – auch in den Regionaldirektionen und in den Außenstellen unterschiedliche Journaldienste ein.²³

Das BFA regelte die Standorte, die Anzahl der Bediensteten pro Journaldienst sowie die Anzahl und Zeiten der Journaldienste mittels Erlasses²⁴. In den Journaldiensten waren vor allem fremdenrechtliche (ad hoc)–Entscheidungen zu treffen. Dem Case Owner–Prinzip folgend, war es für das Absolvieren des Dienstes kein Kriterium, ob die Referentinnen oder Referenten in ihrem Regeldienst tatsächlich nur asyl– oder fremdenrechtliche Verfahren bearbeiteten. Die Einteilung der Personen oblag der Leitung der Erstaufnahmestellen bzw. der Regionaldirektionen und sollte unter der Prämisse der Freiwilligkeit und unter Berücksichtigung individueller und sozialer Belange erfolgen.²⁵ Für die Erstaufnahmestellen nannte der Erlass auch eine möglichst gleichmäßige Auslastung der Personen als Einteilungskriterium. In den Regionaldirektionen Innsbruck und Wien sowie in der Außenstelle Wien standen meist ausreichend Freiwillige für die Journaldienste zur Verfügung. Individuelle Belange wurden berücksichtigt, wobei den Bediensteten ihre prinzipielle Verpflichtung, Journaldienste zu leisten, bewusst war.

Journaldienste durften erst nach Erlangung der vollen Approbation (siehe **TZ 22**) allein durchgeführt werden. Für die Erstaufnahmestellen war dies explizit im Erlass erwähnt. Eine Auswertung der Direktion vom Oktober 2017 – als Teil des Probelaufs für ein neu zu etablierendes Personalcontrolling – zeigte, dass im Vormonat je nach Organisationseinheit nur zwischen rd. 22 % (6 von 27) und rd. 65 % (15 von 23) der approbierten Bediensteten Journaldienste absolvierten. In der Regionaldirektion Niederösterreich absolvierten im September 2017 16 unterschiedliche Personen (von 53 approbierten Bediensteten) Journaldienste, in der Regionaldirektion Wien 31 (von 61), und bei der Erstaufnahmestelle Ost 20 (von 31).

Die Direktion stellte bei Durchsicht der Gleitzeitsalden im Dezember 2017 bei einzelnen Bediensteten hohe Gleitzeitguthaben fest und führte dies u.a. auf die übermäßige Verrichtung von Journaldiensten zurück. Sie wies die Leitungen der betroffenen Organisationseinheiten in der Folge an, im Rahmen ihrer Dienst– und Fachaufsichts-

²² vgl. VwGH 12.09.2013, 2012/21/0204

²³ z.B. wochentags 07:30 bis 15:30 Uhr (Permanenzdienst), 15:30 bis 22:00 Uhr (operativer Journaldienst und Rufbereitschaft) und 22:00 bis 07:30 Uhr (Nachtjournaldienst im Wechsel); Wochenende 07:30 bis 22:00 Uhr (operativer Journaldienst und Rufbereitschaft) und 22:00 bis 07:30 Uhr (Nachtjournaldienst im Wechsel)

²⁴ zuletzt Erlass BMI–BA1020/0137–BFA–Direktionsbüro/2015 vom 13. Jänner 2016

²⁵ Ansonsten bestand die gesetzliche Möglichkeit zur Verpflichtung der Bediensteten durch die Vorgesetzten (§ 50 BDG 1979 bzw. § 20 Vertragsbedienstetengesetz 1948).

pflichten für eine gleichmäßige Auslastung bei der Einteilung der Journaldienste und für die Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Ruhezeiten zu sorgen.

(2) Zeitgleich mit der Gründung des BFA trat dessen Erlass²⁶ betreffend Personalangelegenheiten in Kraft. Dieser legte die maximal zulässigen Überstunden einschließlich Journaldienste mit 80 Stunden pro Monat fest. Bei einer nur im Einzelfall zulässigen Überschreitung hatte die Leitung einer Organisationseinheit dies im Vorhinein der Direktion zu begründen.

Eine anlassfallbezogene Kontrolle im Jahr 2016 ergab, dass ein Mitarbeiter einer Regionaldirektion den Maximalwert zumindest seit 2015 in mehreren Monaten deutlich überschritten hatte, ohne dass dies zuvor an die Direktion gemeldet worden war. Die Direktion setzte die Leitung der zuständigen Regionaldirektion darüber in Kenntnis und wies auf die zwingenden arbeitszeitrechtlichen Vorschriften der §§ 48 ff. Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979 (**BDG 1979**) hin. Die Folgeüberprüfung im Jahr 2017 zeigte, dass der betroffene Mitarbeiter auch in diesem Jahr die maximalen Arbeitszeiten teilweise deutlich überschritten hatte und immer wieder mehrere Tage durchgehend im Dienst gewesen war. Die Direktion ersuchte die Leitung der zuständigen Regionaldirektion, im Rahmen der Dienstaufsichtspflichten die gesetzlich vorgegebenen Ruhezeiten zu kontrollieren. Eine konkrete diesbezügliche Weisung oder eine andere Maßnahme, um Überschreitungen zukünftig wirksam zu verhindern, erfolgte im überprüften Zeitraum nicht.

- 19.2 Der RH hielt positiv fest, dass die Einteilung der Bediensteten zu den Journaldiensten auf Basis dienstlicher Notwendigkeit und unter der Prämisse der Freiwilligkeit erfolgte und individuelle Belange berücksichtigte. Er wies allerdings kritisch darauf hin, dass dadurch eine konzentrierte Aus- bzw. Belastung nur weniger Personen – wenn auch freiwillig – nicht ausgeschlossen werden konnte. Dies zeigte sich auch in der Auswertung der Direktion vom Oktober 2017, an den teilweise hohen Gleitzeitsalden Einzelner und daran, dass ein Mitarbeiter wiederholt Über- und Journaldienststunden über das zulässige Ausmaß von 80 Stunden pro Monat hinaus leistete und weder die Regionaldirektion noch die Direktion dies verhinderten. Der RH merkte kritisch an, dass regelmäßige, massive Arbeitszeitüberschreitungen rechtlich unzulässig waren und auch ein Compliance–Risiko darstellten. Er wies darauf hin, dass daraus resultierende negative Auswirkungen auf die Qualität der Erledigungen und die Gesundheit der Bediensteten nicht ausgeschlossen werden konnten. Auch im Hinblick auf die inhaltliche Neuausrichtung des BFA und die Verschiebung des Fokus in Richtung Fremdenrecht (siehe TZ 17, TZ 22) wäre eine möglichst breite Streuung bei den Bediensteten, die Journaldienste absolvieren, zweckmäßig.

²⁶ Erlass BMI–PA1000/2580–BAA–GDA/2013 vom 18. Dezember 2013

Der RH empfahl dem BFA, zur Sicherstellung der Einhaltung von maximalen Arbeits- und Mindestruhezeiten der Bediensteten und zur Vermeidung negativer Auswirkungen auf die Qualität der Erledigungen verbindliche Vorgaben für den Umgang mit massiven Arbeitszeitüberschreitungen und für eine gleichmäßige Auslastung der Bediensteten zu definieren und diese zukünftig umzusetzen.

In diesem Zusammenhang empfahl der RH dem BFA, eine maximale Anzahl an Journaldiensten pro Person und Woche festzulegen, eine Überschreitung nur in Ausnahmefällen (z.B. bei Krankheit, bei kurzfristigem Ausfall) zuzulassen und dies als Teil des Personalcontrollings laufend systematisch zu überprüfen.

19.3 (1) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung hinsichtlich der Einhaltung von maximalen Arbeits- und Mindestruhezeiten laufend umsetze. Die bisherige Vorgangsweise entspreche den internen, erlassmäßig festgelegten Vorgaben – wobei ein Höchstmaß von 80 Stunden an bezahlten Mehrdienstleistungen (inklusive Journaldiensten) vorgegeben sei. Eine Überschreitung sei nur in Ausnahmefällen möglich und Mehrdienstleistungen und Journaldienste unterlägen einer permanenten Kontrolle in den Organisationseinheiten. Im Sinne der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werde zudem auch auf eine in den jeweiligen Organisationseinheiten ausgewogene Auslastung geachtet.

(2) Weiters teilte das Ministerium in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung bezüglich der Festlegung der maximalen Anzahl an Journaldiensten pro Person und Woche nicht umsetzen werde. Die Anordnung von Journaldiensten erfolge anlassbezogen – jedoch natürlich unter Beachtung einer ausgewogenen Auslastung sowie einer laufenden Kontrolle in den Organisationseinheiten, um sicherstellen zu können, dass es zu keiner Mehrbelastung einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter komme (etwa im Rahmen der Freigabe der Stunden im Employee Self-Service (ESS)).

19.4 Der RH verwies auf seine Feststellungen (teilweise hohe Gleitzeitsalden Einzelner, wiederholt Über- und Journaldienststunden deutlich über dem zulässigen Ausmaß von 80 Stunden pro Monat). Er entgegnete dem Ministerium, dass zwar eine grundsätzliche Regelung für Journaldienste vorlag, mit dieser aber die angestrebte ausgewogene Auslastung nicht durchgehend sichergestellt war und auch die unerwünschte Mehrbelastung einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht wirksam verhindert wurde. Er hielt daher seine Empfehlungen aufrecht.

20.1 Das BFA rechnete vor allem die folgenden Leistungen zusätzlich nach Stunden ab:

- Überstunden bei Vollzeit– bzw. Mehrstunden bei Teilzeitpersonal sowie Stunden an Sonn– und Feiertagen (Mehrdienstleistungen),
- Journaldienste und Zeiten der Rufbereitschaft.

Für die Bediensteten des BFA galt generell eine Gleitzeitregelung. Daneben ordneten Vorgesetzte über die Normalarbeitszeit hinausgehende Stunden an oder vereinbarten diese mit den Bediensteten. Diese Stunden wurden als Mehrdienstleistungen entweder in Freizeit (Zeitausgleich) abgegolten oder mit Zuschlägen von bis zu 200 % auf den Stundensatz ausbezahlt. Mehrdienstleistungen durften nur begründet geleistet werden. Als Nachweis trugen die Bediensteten zu den im elektronischen Zeiterfassungssystem erfassten Stunden eine Anmerkung und die IFA²⁷–Zahl der Erledigung ein.

20.2 Der RH hielt positiv fest, dass Überstunden außerhalb der Normalarbeitszeit nur begründet geleistet werden durften. Er erachtete es als zweckmäßig, dies anhand der IFA–Zahlen der bearbeiteten Verfahren im Zeiterfassungssystem zu kontrollieren.

21.1 Im BFA legten die Führungskräfte die Zielvorgaben (Soll–Leistungspunkte) für die Bediensteten anhand des Orientierungsrahmens fest. In diesem waren Leistungen nach Arbeitsaufwand gewichtet, wobei nicht alle von Case Ownern zu verrichtenden Tätigkeiten abgebildet waren (bspw. Bescheidberichtigungen).

Im fremdenrechtlichen Bereich waren die Verfahren bzw. der Zeitpunkt, an welchen diese zu erledigen waren, schlechter planbar und von Faktoren abhängig, die nicht im Einflussbereich des BFA lagen. Dies hatte zur Folge, dass Case Owner ungeplant zusätzliche Stunden leisten mussten, um rechtsstaatliche Verfahren gewährleisten zu können.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der von den Bediensteten des BFA verrichteten Mehrdienstleistungen (nicht mit dem Grundentgelt und etwaigen Zulagen abgegoltene Leistungen) und Journaldienste in Stunden von 2014 bis 2017 sowie die vom BFA dafür gezahlten Entgelte:

²⁷ IFA: Applikation Integrierte Fremdenadministration

Tabelle 7: Mehrdienstleistungen und Journaldienste

	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2014 bis 2017
	in Stunden				in %
Mehrdienstleistungen	30.726	46.177	70.393	81.821	166
Journaldienst ¹	32.874	31.333	33.168	33.342	1
	in EUR				
Mehrdienstleistungen ²	918.462	1.491.372	1.820.818	2.396.043	161
Journaldienst ²	687.589	729.417	745.750	769.104	12
Summe	1.606.051	2.220.789	2.566.568	3.165.147	97

Rundungsdifferenzen möglich

¹ ohne Rufbereitschaft

² Dargestellt sind Entgelte ohne die darauf entfallenen Dienstgeberbeiträge und Lohnnebenkosten. Die dargestellten Kosten der Journaldienste setzten sich aus Journaldienstzulagen und Bereitschaftsentschädigungen zusammen – darüber hinaus fanden sich Kosten auch als Zuschläge im Bereich der ausgewiesenen Mehrdienstleistungen.

Quellen: BFA; RH

Trotz gestiegener Beschäftigtenzahl lag auch die Summe der Mehrdienstleistungen 2017 (in Stunden) um rd. 166 % über jener des Jahres 2014. Die Steigerung war somit kaum geringer als der Zuwachs der VBÄ im gleichen Zeitraum (170 %, siehe [TZ 12](#)).

Aufgrund der klar definierten Struktur der Journaldienste blieben die in diesem Bereich geleisteten Stunden beinahe unverändert.

21.2 Der RH hielt kritisch fest, dass im Orientierungsrahmen nicht alle zu verrichtenden Tätigkeiten der Case Owner berücksichtigt waren (bspw. Bescheidberichtigungen).

Er verkannte nicht, dass die Asylantragszahlen stark zugenommen hatten, wies aber kritisch darauf hin, dass zwischen 2014 und 2017 trotz höheren Personalstands auch die Anzahl der Mehrdienstleistungen beinahe im gleichen Ausmaß wie dieser anstieg.

Er empfahl daher dem BFA, die Sollvorgaben hinsichtlich der geforderten Anzahl und der Gewichtung von Leistungen (Orientierungsrahmen) laufend zu evaluieren, um die Qualität der Bescheide bei gleichzeitiger Begrenzung der notwendigen Mehrdienstleistungen auf ein Mindestmaß gewährleisten zu können.

21.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde die Empfehlung bereits umgesetzt. Ein Orientierungsrahmen stelle ein dynamisches Instrument zur Steuerung dar, welches jedoch kontinuierlich an geänderte Rahmenbedingungen angepasst werden müsse. Aufgrund der Komplexität und der notwendigen Involvierung sämtlicher befasseter Bereiche sei dies ein umfangreicher Prozess, wobei jedoch seitens des BFA laufend eine Adaptierung der Leistungsbeschreibungen stattfinde. Im Hinblick auf die kürzlich

stattgefundenen strukturellen Änderungen innerhalb des Ministeriums sowie der neuen Schwerpunkte innerhalb des BFA werde auch aktuell an der Ausarbeitung eines neuen Orientierungsrahmens, welcher auf aktuelle Herausforderungen und Schwerpunkte abgestimmt sei (z.B. Teilnahme des BFA bei Verhandlungen am Bundesverwaltungsgericht (**BVwG**) oder Mitwirkungsverpflichtungen im Zusammenhang mit der Beschaffung von Heimreisezertifikaten), gearbeitet.

Aus- und Fortbildung

- 22.1 (1) Das BFA hatte zwischen dem Beginn im Jahr 2014 und Anfang 2018 einen Zuwachs von rd. 800 Bediensteten. Für Teamleitungen und Case Owner war es nicht erforderlich, ein (rechtswissenschaftliches) Studium abgeschlossen zu haben; allerdings mussten diese das Erfordernis der abgelegten Reifeprüfung oder Berufsreifeprüfung erfüllen und einen psychologischen Test absolvieren.

Vor März 2016 gab es keine zentral organisierten Ausbildungslehrgänge für neue verfahrensführende Bedienstete. Laut Angaben des BFA erfolgte die Ausbildung – neben dem jährlichen BFA Fortbildungsprogramm – praktisch durch die jeweilige Teamleitung bzw. durch erfahrene Kolleginnen und Kollegen.

Im März 2016 begann das BFA mit einer strukturierten einmonatigen Ausbildung, die insgesamt 54 Bedienstete der Regionaldirektionen Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Wien sowie der Erstaufnahmestelle West absolvierten. Seit 1. April 2016 führte das BFA einen viermonatigen Grundausbildungslehrgang durch. Dieser sollte österreichweit einen einheitlichen Wissens- und Qualitätsstandard gewährleisten. Das Curriculum – bestehend aus Theorie- und Praxismodulen – erarbeitete das BFA gemeinsam mit der Sicherheitsakademie des Ministeriums. Es beinhaltete u.a. Einführungen in die IT-Applikation IFA, die Staaten-dokumentation oder das Koordinationsboard, weiters Schulungen zu Einvernahmen, zur Bescheiderstellung und zum Journaldienst sowie zu den relevanten rechtlichen Grundlagen. Das Curriculum deckte auch gesellschafts- und kommunikationswissenschaftliche Ansätze sowie ethisch-menschenrechtliche und psychologische Grundlagen ab.

Die Auszubildenden bekamen zusätzlich erfahrene Referentinnen bzw. erfahrene Referenten als Tutorinnen bzw. Tutoren zur Seite gestellt, die sie in der täglichen Arbeit anleiteten und die Fortschritte regelmäßig überprüften.

Mit Stand März 2018 absolvierten 235 Bedienstete den BFA-Grundausbildungslehrgang. 27 Personen besuchten noch keinen der Ausbildungslehrgänge, wobei das BFA 20 von diesen bereits die volle Approbation erteilte. Obwohl der BFA-Grundausbildungslehrgang sowohl asyl- als auch fremdenrechtliche Teile abdeckte, lag der Fokus der Ausbildung auf der Stärkung von asylrechtlichen Entscheidungen. Das BFA

setzte sich in seinem Projekt „Neuausrichtung innerhalb der Kernkompetenzen des Bundesamts“ das Ziel, ab Mitte 2018 die Aufgabenfelder verstärkt von Asylverfahren in Richtung Fremdenrecht und Rückkehr zu verschieben.

Über die Grundausbildungslehrgänge hinaus fanden zentral und auf Ebene der Regionaldirektionen Fortbildungsmaßnahmen für die verfahrensführenden Referentinnen und Referenten, bspw. für Journaledienst, die IT–Applikation IFA und Vernehmungstechniken, statt.

(2) Das BFA unterschied zwischen der kleinen und der vollen Approbation. Die kleine Approbation berechnigte zur selbstständigen Durchführung von Einvernahmen und konnte nach dem dritten Ausbildungsmonat erteilt werden. Die volle Approbation berechnigte zur eigenverantwortlichen Verfahrensführung und Bescheiderlassung und konnte nach Ende der Ausbildung, somit frühestens nach dem vierten Monat, erteilt werden.

Grundsätzlich war die Absolvierung des BFA–Grundausbildungslehrgangs somit Voraussetzung für die Erteilung der Approbation. Bedienstete, die keinem oder einem anderen Ausbildungsplan unterlagen, mussten nach individuellen Kriterien beurteilt werden.

Die oder der jeweilige Vorgesetzte musste bei der Direktion mittels vorgegebenen Musterformulars – unter Bestätigung des Arbeitserfolgs sowie Übermittlung des Ausbildungsplans mit Schulungsstand – einen Antrag zur Erteilung der Approbation stellen.

Der RH überprüfte diese Vorgehensweise stichprobenartig und stellte keine Auffälligkeiten fest. So forderte die Direktion bspw. fehlende Unterlagen oder Formulare nach oder lehnte Anträge ab, wenn die Ausbildungszeit zu kurz war. Mit Stand 1. Februar 2018 hatte das BFA 417 der 481 verfahrensführenden Referentinnen und Referenten die volle Approbation erteilt. 87 % der Case Owner verfügten somit über die Berechnigung, selbstständig Verfahren zu führen. Einen der beiden strukturierten Ausbildungslehrgänge hatten insgesamt aber nur 289 verfahrensführende Referentinnen und Referenten absolviert. Das BFA erklärte die Differenz damit, dass Bedienstete, die bereits vor dem Start der Ausbildungslehrgänge die Approbation erhalten hatten, diese nicht nachholen mussten.

- 22.2 Der RH stellte kritisch fest, dass im BFA kein einheitlicher Ausbildungsstandard und –stand der verfahrensführenden Referentinnen und Referenten vorlag. In Verbindung mit fehlenden rechtlichen Vorkenntnissen der verfahrensführenden Referentinnen und Referenten, dem breiten Aufgabenbereich und möglichen Grundrechtseingriffen war somit eine einheitliche Qualität der Entscheidungen (bspw. Begründungen in Asylbescheiden) nicht ausreichend gewährleistet. Aus Sicht des RH resultierte die kurze Ausbildungsdauer von einem bis zu vier Monaten aus der Migrationskrise 2015/2016, wodurch das BFA unter enormen Druck stand, die verfahrensführenden Referentinnen und Referenten möglichst rasch nach Aufnahme einsetzen zu können.

Außerdem hielt der RH kritisch fest, dass der BFA–Grundausbildungslehrgang zur Zeit der Gebarungsüberprüfung stark auf die Vermittlung von Asylrecht fokussiert war. Dies stand im Spannungsverhältnis zu der vom BFA angestrebten Neuausrichtung auf die Aufgabenfelder Fremdenrecht und Rückkehr, da ohne entsprechende Ausbildung eine ordnungsgemäße Bearbeitung der Fälle nicht sichergestellt war.

Der RH hielt jedoch positiv fest, dass das BFA über ein angemessenes Fortbildungsangebot für verfahrensführende Referentinnen und Referenten verfügte und die Bediensteten dieses auch in Anspruch nahmen.

Der RH empfahl daher dem BFA, den BFA–Grundausbildungslehrgang hinsichtlich Dauer und inhaltlicher Schwerpunktsetzung zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen.

Im Zusammenhang mit der geplanten Neuausrichtung empfahl der RH dem BFA, verstärkt Fortbildungen im Bereich des Fremdenrechts anzubieten.

Weiters empfahl der RH dem BFA, einen einheitlichen Ausbildungsstand und –standard sicherzustellen und verfahrensführenden Referentinnen und Referenten erst nach Absolvierung des BFA–Grundausbildungslehrgangs oder einer Prüfung über die wesentlichen Inhalte die volle Approbation zu erteilen.

- 22.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums seien die Empfehlungen in Bezug auf den BFA–Grundausbildungslehrgang und Fortbildungen im Bereich Fremdenrecht bereits umgesetzt worden bzw. werde an der weiteren Umsetzung gearbeitet. In einem ersten Schritt sei der aktuelle 14. BFA–Grundausbildungslehrgang für verfahrensführende Referentinnen und Referenten (Start: 1. Jänner 2019; Ende: 26. April 2019) entsprechend der Neuausrichtung des BFA und der Setzung des Schwerpunkts vom Bereich Asyl zum Fremdenrecht überarbeitet worden. Die Themen seien bereits mit fremdenrechtlichem Bezug ergänzt sowie deren Stundenanzahl erhöht worden.

Neben einer grundsätzlichen Einführung in das Fremdenrecht seien sowohl die fremdenrechtliche Einvernahme als auch die Einführung zum fremdenrechtlichen Bescheid im Rahmen des BFA–Grundausbildungslehrgangs als eigenständige Schwerpunktthemen verstärkt worden. Die Schulungen im Bereich Fremdenrecht überwogen im Verhältnis den Themenbereich Asyl. Im Detail würden Fremdenrechtsschulungen im Ausmaß von 72 Stunden angeboten. Demgegenüber stünden Asylrechtsschulungen im Ausmaß von 48 Stunden. Ergänzt werde das Ausbildungsangebot mit Schulungen zu sonstigen relevanten Themen (etwa zum Verwaltungsrecht, der Grundversorgung oder der IT–Applikation IFA) im Ausmaß von 48 Stunden sowie speziellen Modulen der Sicherheitsakademie im Ausmaß von 112 Stunden (dazu würden etwa die Themen Verfassungsrecht, Dienstrecht, Datenschutz und Ethik gehören).

Ergänzend seien neben den fremdenrechtlichen Standardthemen Einführungen in den Bereich Journaldienst, in die Schwerpunktaktionen und BVwG–Verhandlungen mit dem 15. BFA–Grundausbildungslehrgang vorgesehen. Damit werde den (neuen) Bediensteten im Rahmen des Grundausbildungslehrgangs eine umfassende Einführung zum Fremdenrecht geboten, die in weiteren Spezialschulungen vertieft werden kann.

Für die Zukunft werde aktuell an einem zusätzlichen Ausbildungskonzept gearbeitet, um bestmöglich auf den geänderten Bedarf zu reagieren, da mit einer geringeren Anzahl an neuen Bediensteten zu rechnen sei und der bestehende BFA–Grundausbildungslehrgang in dieser Form dann nicht mehr primär zur Anwendung gelangen werde.

Bereits seit 2018 würden im Rahmen des BFA–Fortbildungsprogramms verstärkt Fremdenrechtsschulungen angeboten. So würden – um die Neuausrichtung des BFA entsprechend zu begleiten – flächendeckend in den Organisationseinheiten Schulungen im Bereich Fremdenrecht abgehalten. Sowohl die Module als auch die Inhalte würden zentral vorgegeben, um einen gleichen Ausbildungsstand zu gewährleisten. Die dafür notwendigen Lehr– und Lernbehelfe würden den Bediensteten auf der BFA–Wissensplattform zur Verfügung gestellt.

Die Schwerpunktsetzung in der Kernkompetenz Fremdenrecht bilde sich auch im Fortbildungsprogramm 2019 ab; es würden neun Fremdenrechtsschulungen an 17 Terminen zu insgesamt 36 Schulungstagen angeboten. Ein neuer Schwerpunkt sei die Schulung „Fremdenrechtlicher Bescheid“ – bestehend aus drei Modulen (Grundschulung, Vertiefung und Follow–up).

Nachdem sich die seit März 2018 durchgeführten Schwerpunkttaktionen mit den Landespolizeidirektionen und dem BFA erfolgreich etabliert hätten und die Forcierung von Außerlandesbringungen ein Leuchtturmprojekt des Ministeriums im Jahr 2019 darstelle, sei zusätzlich auch die Durchführung des neu erstellten Curriculums für Schwerpunkttaktionen in Planung.

(2) Bezüglich des einheitlichen Ausbildungsstands und –standards teilte das Ministerium in seiner Stellungnahme mit, dass grundsätzlich sämtliche Bedienstete, die mit/nach Start des BFA am 1. Jänner 2014 begonnen hätten, den BFA–Grundausbildungslehrgang absolviert oder eine gleichwertige Ausbildung erhalten hätten oder für eine eingeplant seien.

Im Detail seien bisher insgesamt 273 verfahrensführende Referentinnen und Referenten des BFA im Rahmen von 14 Ausbildungslehrgängen geschult worden. Weitere 20 Bedienstete – die letzten ohne Absolvierung des BFA–Grundausbildungslehrgangs bzw. gleichwertiger Ausbildung – seien für die Teilnahme am 15. BFA–Grundausbildungslehrgang vorgesehen.

Um einen einheitlichen Ausbildungsstandard neuer verfahrensführender Referentinnen und Referenten in den Organisationseinheiten zu gewährleisten und den Ausbildungserfolg messen zu können, solle zukünftig unter anderem ein Leitfaden zur Ausbildung verfahrensführender Referentinnen und Referenten inklusive einer Ausbildungsmappe zur Anwendung kommen. Der Leitfaden solle die Inhalte der zu vermittelnden Themenbereiche mit Zeitraster angeben – die Ausbildungsmappe diene damit der Dokumentation des Ausbildungsverlaufs und der Inhalte. Die volle Approbation werde nach Absolvierung einer theoretischen Grundausbildung und einer praktischen Ausbildung an der jeweiligen Dienststelle ausgestellt. Voraussetzung hierfür sei jedoch auch noch eine verpflichtende fachliche Überprüfung, die bereits seit Einrichtung des BFA im Jahr 2014 bei allen verfahrensführenden Referentinnen und Referenten vor Erteilung der vollen Approbation positiv abgeschlossen werden müsse. Damit werde sichergestellt, dass das erworbene theoretische Wissen in der Praxis richtig angewendet werde; wann genau eine Person die volle Approbation erhalte, sei von Fall zu Fall unterschiedlich und vom Lernfortschritt abhängig. Die Approbation werde durch den Direktor des BFA nach Absolvierung der theoretischen und praktischen Ausbildung sowie der fachlichen Überprüfung durch die Leitung der Organisationseinheit erteilt.

Schnittstellen und Informationsfluss

Allgemeines

23 (1) Im Ministerium war der Bereich Asyl und Fremdenrecht in der Sektion III „Recht“ angesiedelt. Der Abteilung „Asyl und Fremdenwesen“ oblag im Wesentlichen die strategische Ausrichtung, wie bspw. die Koordination der Gesamtsteuerung. Der Direktor bzw. das Direktorium nahm regelmäßig am wöchentlichen Jour fixe der Sektion III des Ministeriums teil, an dessen Anschluss die Gruppenleitung III B „Asyl, Migration, Staatsbürgerschaft, Personen, Menschenrechte“ einschließlich der gruppenzugehörigen Abteilungen sowie das BFA interne informelle Koordinationsgespräche führten. Weitere wöchentliche Abstimmungsgespräche fanden zwischen dem BFA und der Abteilung bzw. den Referaten für Grundversorgung und Bundesbetreuung statt. Durchwegs täglich standen die Abteilung „Asyl und Fremdenwesen“ und das BFA in Kontakt; in strukturierter Form fand regelmäßig jeden Monat ein Treffen bzw. eine Besprechung statt.

(2) Die Kommunikation zwischen dem Direktorium des BFA und den Organisationseinheiten bzw. den Abteilungen fand streng hierarchisch statt. Neben einem permanenten informellen Informationsaustausch gab es insbesondere folgende formelle Besprechungsformate:

- acht bis zehn Führungskräftebesprechungen des Direktoriums des BFA mit den Leitungen der Regionaldirektionen, der Erstaufnahmestellen und der Stabsstelle sowie die jährliche Führungskräfteklausur,
- jeweils vierzehntägiger Jour fixe des Vizedirektoriums mit den Abteilungs- und Referatsleitungen der Bereiche „Ressourcen“ bzw. „Recht und Internationales“ der Direktion,
- monatliche Führungskräftebesprechungen der Leitung der überprüften Regionaldirektion Tirol und der überprüften Erstaufnahmestelle Ost mit den Abteilungs-, gegebenenfalls mit den Außenstellen- und Teamleitungen;
- wöchentlicher Jour fixe der Leitung der überprüften Regionaldirektion Wien mit den Abteilungs- und Außenstellenleitungen.

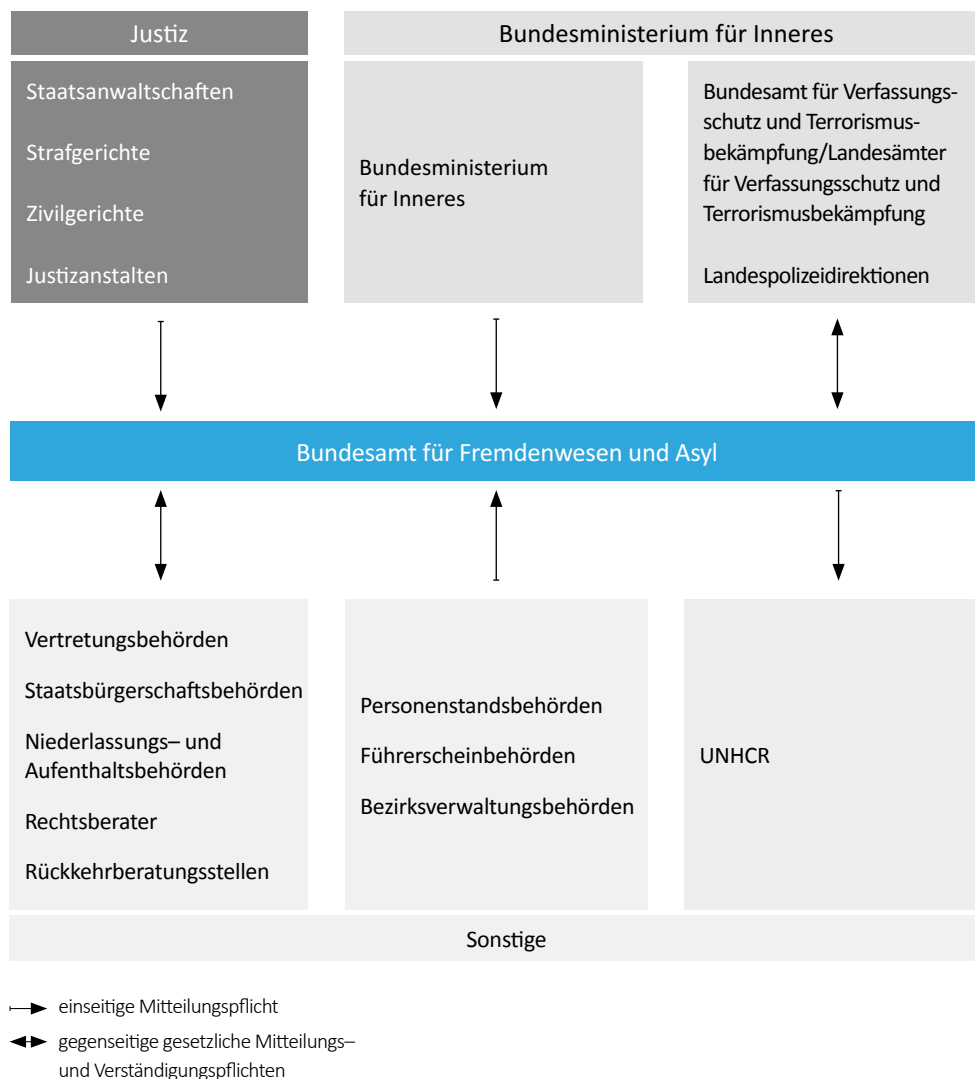
Zusätzlich zu diesen regelmäßigen Besprechungsformaten waren im BFA „Sondernetzwerke“ – entweder nach Themenschwerpunkten oder aufgrund von Funktionen – eingerichtet, wie bspw. das Netzwerk Sicherheitsmaßnahmen, die Kontaktgruppe Afghanistan, das Netzwerk Charterbeauftragte und die Koordinationsbüroleiter-Workshops.

(3) Exkurs: Das Ministerium richtete mit 1. Jänner 2019 eine neue Sektion V „Fremdenwesen“ ein und fasste dort den Bereich des Asyl- und Fremdenwesens zusammen. Die Sektion übernahm den überwiegenden Teil der bis dahin von der Direktion im BFA wahrgenommenen Aufgaben wie bspw. Steuerung, Controlling, Qualitätsmanagement und Ausbildung. Zeitgleich hob das Ministerium mit Verordnung²⁸ die Zuständigkeit des BFA als Dienstbehörde erster Instanz und Personalstelle auf. Diese lag daher seit 1. Jänner 2019 beim Bundesminister für Inneres. Beim BFA verblieb damit im Wesentlichen der operative Vollzug des Asylgesetzes 2005, der ihm zugewiesenen Bereiche des Fremdenpolizeigesetzes 2005 und des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes.

- 24.1 (1) Im BFA-Verfahrensgesetz (**BFA-VG**; §§ 27 bis 31) waren u.a die gemeinsame Verarbeitung von personenbezogenen Daten, die Zulässigkeit von Abfragen und der Übermittlung der betreffenden Daten an bestimmte Empfänger geregelt, weiters Mitteilungspflichten von Behörden gegenüber dem BFA sowie Verständigungspflichten des BFA.

²⁸ Verordnung der (damaligen) Bundesministerin für Inneres über die Regelung der Zuständigkeit in Dienstrechtsangelegenheiten der Beamtinnen, Beamten und Vertragsbediensteten des Innenressorts; Dienstrechtsverfahrens- und Personalstellenverordnung Inneres, BGBl. II 6/2019

Abbildung 6: Schnittstellen bzw. Kooperationen zwischen dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl und anderen Behörden oder Stellen zum Zwecke des Daten- und Informationsaustausches



UNHCR = United Nations High Commissioner for Refugees

Quellen: BFA; RH

Nach Angaben des BFA funktionierte der Informationsaustausch mit anderen Behörden und Institutionen. Lediglich die Zivilgerichte kämen ihrer Mitteilungspflicht gemäß § 30 Abs. 8 BFA-VG, Anträge von Fremden auf Adoption zu melden, nicht nach. Vom BFA – auf Ersuchen des RH – zu diesem Thema kontaktiert, entgegnete das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz, dass es keinen Erlass über die Mitteilungspflicht für Zivilgerichte gebe und die Umsetzung der unabhängigen Rechtsprechung obliege. Auf Nachfrage des RH teilte es mit zu planen, im Rahmen der Fachgruppe Außerstreit- und Familienrecht der Österreichischen Richtervereinigung – vermutlich noch im Laufe des Jahres 2018 – auf die

Regelung des § 30 Abs. 8 BFA–VG hinzuweisen. Es werde auch prüfen, ob dieser Hinweis ergänzend auf elektronischem Weg kommuniziert werden bzw. eine Verständigung möglicherweise auch automatisiert erfolgen könne. Bezüglich der sonstigen Informationspflichten der Justiz (betreffend Straffällige) verwies der RH auf TZ 25.

(2) Im Zuge des Projekts „Neuausrichtung innerhalb der Kernkompetenzen des Bundesamts“ war u.a. das Thema Kooperation/Schnittstellen enthalten. Ziele in diesem Zusammenhang waren bspw. eine Ist–Stand–Erhebung der Kooperation/Schnittstellen sowie der Ausbau und die Intensivierung der Kommunikation zu externen Stakeholdern mit Augenmerk auf fremdenrechtliche Erledigungen. Laut Projektabschlussbericht waren seit Juni 2018 konkrete Ansprechpartner zu externen Schnittstellen in allen Regionaldirektionen definiert.

- 24.2 Der RH hielt fest, dass das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz keine internen Anweisungen oder Informationen hinsichtlich der die Zivilgerichte betreffenden Mitteilungspflicht gemäß § 30 Abs. 8 BFA–VG erteilte. Erst auf Nachfrage des RH im Zuge der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung sagte es zu, diesbezügliche Schritte zur Optimierung des gegenseitigen Daten– und Informationsaustausches zu setzen.

Informationsübermittlung zu straffälligen Fremden

- 25.1 (1) Gemäß den Bestimmungen des BFA–VG hatten die Sicherheitsbehörden dem BFA den Verdacht der Begehung einer strafbaren Handlung durch Fremde unter Mitteilung der wesentlichen Umstände mitzuteilen. Nach Auskunft der Regionaldirektionen übermittelten die Polizeidienststellen des jeweiligen Bundeslandes die entsprechenden Berichte in der Regel zeitnah (längstens innerhalb von zehn Tagen). Bei Fällen schwerer Kriminalität erfolgte eine sofortige direkte Kontaktaufnahme.

(2) Die Staatsanwaltschaften hatten das BFA über die Erhebung von Anklagen bzw. über Einstellungen von Ermittlungsverfahren gegen Fremde, die Strafgerichte u.a. über die Verhängung und Aufhebung von Untersuchungshaft sowie über rechtskräftige Entscheidungen im Strafverfahren bei Fremden zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu informieren. Seit 1. November 2017 verständigten die Staatsanwaltschaften und Gerichte das BFA mittels eines elektronischen Zustelldienstes direkt aus der Verfahrensautomation Justiz.²⁹ Nach übereinstimmender Auskunft der Regionaldirektionen erhielten sie seither die Informationen zuverlässig und sehr zeitnah. Durch die elektronische Übermittlung konnten auch die Aktenteile unmittelbar in der IT–Applikation IFA hochgeladen werden.

²⁹ Automationsunterstützte Registerführung für die verschiedenen Verfahrensarten bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften (bspw. Ermittlungs– und Strafverfahren), aus der u.a. auch Erledigungen automatisch erstellt und zentral versendet wurden.

(3) Die Justizanstalten hatten das BFA über den Antritt und die Entlassung aus einer Freiheitsstrafe bei Fremden zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu verständigen. In diesem Zusammenhang übermittelte das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz der Direktion des BFA etwa zweiwöchig eine aktuelle Gesamtliste der in Justizanstalten inhaftierten Fremden (u.a. mit dem errechneten frühesten Entlassungstermin), die diese den Regionaldirektionen nach Bundesländern sortiert und gefiltert nach Neuzugängen zur Verfügung stellte. Daneben erhielten die Regionaldirektionen von den Justizanstalten des jeweiligen Bundeslandes direkte Informationen über den Strafantritt und geplante Entlassungen in unterschiedlicher Form, nach Auskunft der Regionaldirektionen – je nach Justizanstalt – innerhalb eines Zeitraums von einem Tag bis einer Woche nach Bekanntwerden.³⁰

Entlassungen aus der Strafhaft waren den Regionaldirektionen schon aus der zweiwöchigen Gesamtliste wie auch aus den Mitteilungen der Justizanstalten zeitgerecht im Vorhinein bekannt. Bei kurzfristigen Entlassungen („Spontanentlassungen“ bspw. wenn nach Überstellung in die Justizanstalt keine Untersuchungshaft angeordnet wurde oder bei Entlassung im Anschluss an die Hauptverhandlung) informierten die Justizanstalten in der Regel den Journdienst des BFA, damit dieses gegebenenfalls noch erforderliche bzw. ausständige fremdenrechtliche Maßnahmen setzen konnte. Durch die Justizanstalt Josefstadt erfolgte nach Angaben der Regionaldirektion Wien eine solche Verständigung allerdings nicht. Anlässlich einer Besprechung im April 2018 wurde mit der Anstaltsleitung vereinbart, dass die Justizanstalt Josefstadt bei bestehenden Festnahmeaufträgen des BFA jedenfalls (auch im Falle von Spontanentlassungen) das Polizeianhaltezentrum in Wien Rossauer Lände direkt verständigt, damit dieses die betreffende Person unmittelbar in Anschlusshaft übernehmen konnte. Eine Information der Regionaldirektion Wien über Spontanentlassungen zwecks Veranlassung sonstiger fremdenrechtlicher Maßnahmen war weiterhin nicht vorgesehen. Auch die von der polizeilichen Verbindungsstelle bei der Staatsanwaltschaft Wien der Regionaldirektion täglich übermittelten Aufnahme- und Entlassungslisten erfolgten nicht rechtzeitig, um gegebenenfalls noch fremdenrechtliche Maßnahmen setzen zu können.

Nach einer vom RH beim Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz eingeholten Information sei ein Erlass betreffend die Mitteilungspflichten der Justizanstalten gemäß § 30 BFA-VG in Ausarbeitung und solle diesen bis Ende 2018 zur Kenntnis gebracht werden.

³⁰ Ausnahmen bestanden in Wien. Für die Justizanstalt Josefstadt übermittelte nicht die Justizanstalt, sondern die polizeiliche Verbindungsstelle bei der Staatsanwaltschaft Wien tägliche Aufnahme- und Entlassungslisten. Die Justizanstalt Favoriten übermittelte die entsprechenden Listen nur einmal monatlich.

Das BFA strebte nach eigenen Angaben seit seiner Einrichtung einen automatisierten Datenaustausch mit dem Strafvollzug an. Eine elektronische Schnittstelle zwischen der Applikation IFA und der Integrierten Vollzugsverwaltung (IVV)³¹ der Justiz kam allerdings bisher nicht zustande. Einzelnen Bediensteten bei allen Organisationseinheiten des BFA standen – inhaltlich beschränkte – Zugriffsberechtigungen zur Verfügung, um bei Bedarf entsprechende Abfragen zu tätigen. Ein automatisierter Datenaustausch mit den Staatsanwaltschaften und Gerichten war bisher nicht angedacht. Nach einer vom RH beim Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz eingeholten Information bestehe die grundsätzliche Bereitschaft zur Schaffung einer Schnittstelle zwischen den Applikationen. Die Umsetzung werde im Rahmen der strategischen Initiative „Justiz 3.0“ in Aussicht genommen. Diese habe eine Erneuerung bestehender Altanwendungen und eine vollständige digitale Akten– und Verfahrensführung auch im Bereich des Strafvollzugs zum Ziel, setze jedoch ein aktuell nicht gesichertes adäquates IT-Budget voraus.

- 25.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Sicherheitsbehörden sowie die Staatsanwaltschaften und Gerichte nach Angaben der Regionaldirektionen des BFA grundsätzlich zuverlässig und zeitnah über die Straffälligkeit von Fremden informierten, wozu die Aufnahme eines automationsunterstützten Zustelldienstes der Justiz mit 1. November 2017 wesentlich beitrug. Im Zusammenhang mit der Informationspflicht der Justizanstalten beanstandete der RH, dass die Justizanstalt Josefstadt in Wien die zuständige Regionaldirektion nicht durchgängig vor Spontanentlassungen von Fremden informierte.

Der RH empfahl dem BFA und dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz gemeinsam sicherzustellen, dass alle Justizanstalten die zuständigen Regionaldirektionen des BFA durchgängig vor spontanen Haftentlassungen von Fremden informieren; dazu könnten bspw. entsprechende Vorgaben im Rahmen des geplanten Erlasses des Bundesministeriums für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz betreffend die Mitteilungspflichten der Justizanstalten beitragen.

(2) Der RH hielt weiters fest, dass es dem BFA bisher nicht gelang, einen automatisierten Datenaustausch mit der Integrierten Vollzugsverwaltung der Justiz einzurichten. Eine entsprechende Schnittstelle könnte Prozesse vereinfachen und effizienter gestalten (bspw. Bearbeitung zeitkritischer Fälle, Informationseinholung). Aus Sicht des RH wäre es zweckmäßig, dass dem BFA auch die im Rahmen der Verständigungspflichten zu übermittelnden Daten der Strafgerichte und Staatsanwaltschaften über eine Schnittstelle automatisiert zugänglich gemacht werden. Eine solche Schnittstelle könnte durch das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz bereits bei Entwicklung der geplanten digitalen Akten– und Verfahrensführung miteinbezogen werden.

³¹ Anwendung zur automationsunterstützten Verwaltung der Insassen der Justizanstalten, bspw. Insassenevidenz, Planung und Verwaltung von Überstellungen, automatische Berechnung des Strafendes, Termine, Abwesenheiten, Depositen

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Inneres und dem BFA, bereits im Zuge der Entwicklung der digitalen Akten- und Verfahrensführung für den Strafvollzug, wie auch für die Staatsanwaltschaften und Gerichte entsprechende Vorsorge für eine Schnittstelle zur IT-Applikation IFA des BFA zu treffen.

- 25.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums habe es die Empfehlung bezüglich der Information der zuständigen Regionaldirektionen des BFA über spontane Haftentlassungen von Fremden bereits umgesetzt. Es verwies in diesem Zusammenhang auf den Erlass des Bundesministeriums für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz vom Dezember 2018, mit dem die Verständigungspflichten der Vollzugsbehörden gegenüber den Fremdenbehörden nochmals definiert worden seien. Die Umsetzung des Erlasses und etwaige Herausforderungen in der Praxis würden in regelmäßigen Treffen zwischen den Justizanstalten und der Direktion des BFA besprochen.

Das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz verwies in seiner Stellungnahme diesbezüglich ebenfalls auf den Erlass vom Dezember 2018 über die „Verständigungspflichten der Vollzugsbehörden gegenüber den Fremdenbehörden aus Anlass der Verbüßung einer Freiheitsstrafe oder der Unterbringung im Massnahmenvollzug eines Fremden“ und im Einzelnen auf die darin enthaltenen Punkte II.1, IV.4 und IV.5 zu der Mitteilungspflicht nach dem BFA-VG, zum Ablauf der Informationserteilung und zum Informationstransfer zu den Fremdenbehörden.

Durch die erlassmäßige Vorgabe, für die Information der Fremdenbehörden (unter anderem der BFA-Regionaldirektionen) künftig ausnahmslos die seitens der Generaldirektion zur Verfügung gestellten Dokumenten-Vorlagen (bis zur geplanten Anbindung der Justizanstalten an den Elektronischen Rechtsverkehr ERV-BFA mittels E-Mail-Versendung) zu verwenden, und den ausdrücklichen Dringlichkeits-Hinweis (insbesondere im Falle von unvorhersehbaren, d.h. überraschenden, Entlassungen) sei der Empfehlung des RH entsprechend Rechnung getragen worden.

(2) Laut Stellungnahme des Ministeriums befinde sich ein Ausbau der Schnittstelle zur IT-Applikation IFA für den Strafvollzug sowie für Staatsanwaltschaften und Gerichte im Projektportfolio des Ministeriums, habe jedoch noch nicht umgesetzt werden können. Die für den Bereich IT und Innovation zuständige Abteilung im Ministerium werde sich diesbezüglich jedoch mit den ressortübergreifenden Stakeholdern, die notwendig seien, um eine technische Umsetzung zu ermöglichen, in Verbindung setzen.

Das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz führte aus, dass es im Rahmen der strategischen Initiative „Justiz 3.0“, die in ihrem umfassenden Konzept der digitalen Akten- und Verfahrensführung auch den Bereich des Strafvollzugs inkludiert, auch den Aspekt der angesprochenen Schnittstelle mitberücksichtigen werde. In Zusammenhang mit der geplanten Anbindung der Justizanstalten an den bereits bewährten und etablierten Elektronischen Rechtsverkehr seien – eine adäquate budgetäre Bedeckung vorausgesetzt – auf Justizseite die notwendigen Rahmenbedingungen sichergestellt. Das Thema werde auch bei den in Aussicht genommenen Gesprächen mit dem Ministerium zu gemeinsamen Digitalisierungsprojekten erörtert werden.

Qualitätsmanagement

Allgemeines

26 Da das BFA für Asyl und fremdenrechtliche Verfahren zuständig war, bedeutete dies vor allem für verfahrensführende Referentinnen und Referenten, in einem Bereich tätig zu sein, der von zahlreichen Gesetzesänderungen und in diesem Zusammenhang von neuen bzw. geänderten Abläufen und Prozessen geprägt ist. Vor diesem Hintergrund setzte das BFA folgende Maßnahmen, um die Qualität der Verfahren gewährleisten zu können:

- Es führte fachspezifische Schulungen (siehe [TZ 22](#)) durch, um die Bediensteten auf die bevorstehenden Neuerungen vorzubereiten.
- In jeder Organisationseinheit etablierte es Qualitätssicherer (siehe [TZ 27](#)).
- Es setzte den Erlass „Qualitätsmanagement“ mit 1. Jänner 2014 in Kraft.
- Für eine Weiterentwicklung der Qualität arbeitete es mit externen Organisationen, wie mit dem United Nations High Commissioner for Refugees (**UNHCR**), zusammen (siehe [TZ 30](#)).

Der Erlass „Qualitätsmanagement“ des BFA regelte neben den Zuständigkeiten insbesondere die Instrumente des Qualitätsmanagements, wie bspw. Qualitätssicherung durch Dienstbesprechungen, Mentoring bei neuen Bediensteten sowie begleitete Einvernahmen und Aus- und Fortbildung. Ein zentrales Element des BFA-Qualitätsmanagementsystems stellten die Qualitätsdokumente dar, die im Wesentlichen die Erlässe und die verbindlichen Arbeitsanleitungen umfassten. Die verbindlichen Arbeitsanleitungen als verfahrensspezifische Dokumente beinhalteten neben den zu berücksichtigenden Gesetzen, wie die Aufgaben/Verfahren entsprechend den Qualitätsanforderungen im Konkreten durchzuführen und welche Schnittstellen zu beachten waren. Die Erlässe und die verbindlichen Arbeitsanleitungen stellten behördeninterne Weisungen dar.

In den überprüften Regionaldirektionen Tirol und Wien, den Außenstellen Innsbruck und Wien sowie der Erstaufnahmestelle Ost erarbeiteten sich Bedienstete teilweise noch weitere verkürzte oder auf spezielle Tätigkeitsbereiche beschränkte Anleitungen und Checklisten.

Organisation

- 27.1 (1) In der Direktion des BFA war die Referatsleitung „Qualitätsentwicklung und Fortbildung“ als Qualitätsbeauftragter für die Umsetzung der geplanten Qualitätsmaßnahmen zuständig. Aufgaben der Qualitätsbeauftragten waren u.a. Qualitätsmaßnahmen zu planen, zu koordinieren und zu evaluieren, bei behördeninternen Qualitätsaudits mitzuwirken und Maßnahmen für einen effizienten Wissenstransfer zu entwickeln. Der Bereich Aus- und Fortbildung war ebenso Teil des Aufgabebereichs der Referatsleitung „Qualitätsentwicklung und Fortbildung“.

(2) In den Regionaldirektionen, Erstaufnahmestellen und Außenstellen beauftragte die Leitung zumindest eine Person mit der Qualitätssicherung (Qualitätssicherer). In den überprüften Regionaldirektionen Tirol und Wien³² waren für die Qualitätssicherung Bedienstete des Koordinationsbüros, in der Erstaufnahmestelle Ost der stellvertretende Leiter des Koordinationsbüros sowie in der Außenstelle Innsbruck der Leiter der Außenstelle dafür zuständig. Die Qualitätssicherung in den Organisationseinheiten führte vor Ort die Qualitätssicherungsmaßnahmen, wie bspw. Schulungen, Bescheidevaluierungen und das Ausarbeiten von Handlungs-/Verfahrensabläufen anhand der verbindlichen Arbeitsanleitungen, durch und war Schnittstelle zum zuständigen Referat der Direktion.

Das BFA evaluierte im Dezember 2017 die Aufgabengebiete und den Arbeitsaufwand der Qualitätssicherer. Es stellte fest, dass die Qualitätssicherung mehr Aufgaben verrichtete als im Erlass vorgesehen; die wöchentliche Arbeitsbelastung für diese Aufgaben schwankte zudem von 15 % bis 100 %.

- 27.2 Der RH hielt fest, dass das BFA die personellen Verantwortlichkeiten im Bereich des Qualitätsmanagements transparent regelte; wie eine Evaluierung des BFA ergab, waren jedoch die Aufgaben der Qualitätssicherung nicht ausreichend festgelegt, wodurch Aufgaben über den Erlass „Qualitätsmanagement“ hinaus von den Qualitätssicherern erfüllt wurden und dementsprechend der Arbeitsaufwand für die Qualitätssicherung variierte.

Der RH empfahl dem BFA, im Sinne der Transparenz die Aufgaben der Qualitätssicherung zu definieren und entsprechend dem damit verbundenen Arbeitsaufwand die Ressourcen einzusetzen.

³² Der Qualitätssicherer der Regionaldirektion Wien war auch für die Außenstelle Wien zuständig.

27.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums habe es die Empfehlung bereits umgesetzt. Im bestehenden Generalerlass Qualitätsmanagement im BFA seien die Verantwortung, Linienstruktur und die Aufgaben im Qualitätsbereich (Qualitätssicherer sowie Qualitätsassistentinnen und –assistenten) beispielhaft angeführt. Aus dem Generalerlass gehe auch hervor, in welcher Gewichtung Qualitätsarbeit vorzunehmen sei; auch seien die Aufgabengebiete detailliert beschrieben worden. Aktuell sei diesbezüglich ein Realitätscheck angewiesen worden, um eine konkrete Gewichtung der einzelnen Aufgaben im Qualitätsbereich festlegen zu können, damit ein dementsprechender Einsatz der Ressourcen gemessen und entsprechend gewährleistet werden könne.

28.1 Zwei– bis dreimal jährlich fanden „Qualitätssicherertreffen“ statt. Im Rahmen dieser Veranstaltungen erfolgte ein Informations– und Wissensaustausch der Qualitätssicherer untereinander und mit dem Referat „Qualitätsentwicklung und Fortbildung“. Themen der „Qualitätssicherertreffen“ waren u.a. die UNHCR–Empfehlungen, die BFA–Prioritäten im Bereich Qualitätsmanagement, Qualitätsmaßnahmen, wie Bescheidevaluierungen und Formulierhilfen, sowie die Aus– und Fortbildung.

Im überprüften Zeitraum bot das BFA keine eigenen Aus– oder Fortbildungsprogramme für die Qualitätssicherung an.

28.2 Nach Ansicht des RH stellten die „Qualitätssicherertreffen“ eine zweckmäßige Maßnahme dar, um den Wissenstransfer sowie die Weiterentwicklung des Qualitätsmanagements des BFA zu fördern. Er kritisierte jedoch, dass es keine eigenen Aus– und Fortbildungsprogramme für die Qualitätssicherung gab. Die Qualitätssicherer als jene, die sich ganz besonders mit Standards, Vorgaben und aktuellen Entwicklungen auseinandersetzten, sollte ein adäquates Aus– und Fortbildungsprogramm dabei unterstützen.

Der RH empfahl dem BFA, Aus– und Fortbildungsprogramme für die Qualitätssicherung anzubieten.

28.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde die Empfehlung bereits umgesetzt. Um die notwendige Aus– und Fortbildung sowohl der Qualitätssicherer als auch der neu etablierten Qualitätsassistentinnen und –assistenten zu gewährleisten, sei im Juli 2018 seitens des Direktors des BFA der Auftrag zur Ausbildung der Qualitätssicherer (im Zusammenhang mit dem Generalerlass Qualitätsmanagement) ergangen, woraufhin die Inhalte für das zu vermittelnde Basiswissen ausgearbeitet und dazu entsprechende Angebote von externen Schulungsanbietern eingeholt worden seien.

Nach Prüfung aller eingelangten Angebote werde eines gemäß dem Bestbieter–Prinzip ausgewählt und nach Klärung der letzten Details werde die Schulung vorerst sämtlicher Qualitätssicherer in der zweiten Jahreshälfte 2019 starten.

Qualitätsziele und –entwicklungen

- 29.1 Das BFA setzte im Bereich Qualitätsmanagement die Schwerpunkte in die Ausbildung neuer und in die Fortbildung bestehender Bediensteter. Im überprüften Zeitraum lagen jedoch keine Qualitätspläne des BFA mit Zielen, Maßnahmen und den zu erreichenden Meilensteinen vor. Im Jahr 2017 forderte das BFA durchgängig von den Organisationseinheiten Qualitätspläne für das zweite Halbjahr an; von den überprüften Organisationseinheiten erstellte nur die Erstaufnahmestelle Ost seit 2014 jährlich einen Qualitätsplan, der als sogenanntes „living paper“ immer wieder ergänzt und aktualisiert wurde. Eine Evaluierung der Qualitätspläne erfolgte nicht.
- 29.2 Der RH kritisierte, dass das BFA über keine Qualitätspläne verfügte, welche die Ziele und Maßnahmen im Qualitätsmanagement sowie die zu erreichenden Meilensteine transparent darlegten. Nach Ansicht des RH konnte das BFA dadurch nicht sicherstellen, dass sich die Qualitätssicherung durch die gesetzten Maßnahmen erfolgreich entwickelte. Er wies zudem kritisch darauf hin, dass von den überprüften Organisationseinheiten nur die Erstaufnahmestelle Ost einen schriftlichen Qualitätsplan erstellte, diesen jedoch nicht hinsichtlich Zielerreichung evaluierte.

Der RH empfahl dem BFA, schriftliche Qualitätspläne zu den angestrebten Zielen und den zu setzenden Maßnahmen einschließlich messbaren Meilensteinen zu verfassen und die Zielerreichung zu evaluieren.

- 29.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums habe es die Empfehlung bereits umgesetzt. Im Generalerlass Qualitätsmanagement BFA vom 24. Juli 2018 seien die Zuständigkeiten und Abläufe im Zusammenhang mit den Qualitätsplänen des BFA nun detailliert festgehalten.

Der jährliche Qualitätskreislauf starte mit September und das zuständige Referat V/10/b entwickle einen zentralen Qualitätsrahmenplan (**QuRP**) für das BFA, in dessen Entwurf sich sowohl die Schwerpunkte für die Qualitätssicherung für das Folgejahr als auch die Folgeevaluierungen – abgeleitet aus dem abgelaufenen Qualitätsjahr – abbilden. Der jeweilige Qualitätsrahmenplan solle stets per 1. Jänner des Folgejahres in Kraft treten.

Der Qualitätsrahmenplan 2019 vom 28. Dezember 2018 beinhalte die Rubriken Kennungen, Ist– und Soll (Ziel), Kennzahlen, geplante Qualitätsmaßnahmen sowie Folgemaßnahmen inklusive Beginn und Fertigstellung und sei in die für das Jahr 2019 definierten Schwerpunkte unterteilt. Der Qualitätsrahmenplan 2019 gebe Auskunft über die Schwerpunkte in der Qualitätssicherung für das laufende Jahr im BFA, die sich in Bescheidqualität, Qualität in der Einvernahme, Prozesse und Wissenstransfer aufgliedern.

Die Leitungen der Organisationseinheiten seien für die Entwicklung und Implementierung eines regionalen Qualitätsplanes innerhalb des vorgegebenen QuRP und den Qualitätsmaßnahmen verantwortlich und seien spiegelgleich zum QuRP aufgebaut. Anhand des Quartalsberichts seien die von den Organisationseinheiten durchgeführten Qualitätsmaßnahmen ersichtlich. Der Bericht im 4. Quartal sei in Form eines Jahresberichts zu den erreichten Zielen zu erstellen, der zusätzlich zu den quartalsmäßig durchgeführten Maßnahmen eine Zusammenfassung über das Qualitätsjahr enthalte. Er sei zeitgleich mit dem regionalen Qualitätsplan bis spätestens 31. Jänner des Folgejahres an das Referat V/10/b zu übermitteln. Um dazu eine Einheitlichkeit und Auswertbarkeit zu gewährleisten, sei auch dazu ein Masterberichtsformular entwickelt worden.

Des Weiteren würden anhand des IKS und des Qualitätstools vom Referat V/10/b Monatsberichte erstellt, in denen zusätzlich qualitative und quantitative Kennzahlen inklusive Qualitätsmaßnahmen zu Schwerpunktthemen angeführt seien.

Qualitätssicherungsmaßnahmen

30.1 Das BFA arbeitete mit den externen Organisationen UNHCR und der Internationalen Organisation für Migration zusammen und führte bspw. seit 2016 mit UNHCR das Qualitätsprojekt „BRIDGE – Kooperation im Asylbereich“ durch. Dieses Projekt hatte u.a. als Ziel, die Verständlichkeit von Asylbescheiden durch eine klarere Struktur unter gleichzeitiger Reduzierung des Umfangs zu optimieren. Weiters setzte das BFA im überprüften Zeitraum – neben den in TZ 26 angeführten – u.a. folgende Maßnahmen in der Qualitätssicherung:

- Projekt „Koordinationsboard“, um die Wissensplattform zu adaptieren und neu zu gestalten;
- Bescheidevaluierungen zu Afghanistan, um die Einheitlichkeit der Entscheidungspraxis in den Organisationseinheiten sowie die Übereinstimmung der Bescheide mit den BFA-internen Entscheidungsleitlinien zu überprüfen;
- Monitoring der Erkenntnisse des BVwG sowie gezielte Beobachtung der Rechtsprechung, um auf aktuelle Entwicklungen effizient und rasch reagieren zu können.

Asylwerbende konnten gegen Bescheide beim BFA Rechtsmittel erheben (Beschwerde); das BFA legte diese in weiterer Folge dem BVwG vor. Das BVwG konnte dann

- die Beschwerde abweisen, wenn es zum selben Ergebnis gelangte wie das BFA,
- der Beschwerde (teilweise) stattgeben, wenn es zu einem anderen Ergebnis als das BFA kam oder
- die Entscheidung aufheben und an das BFA zurückverweisen, wenn nach Ansicht des BVwG der Sachverhalt nicht ausreichend vom BFA ermittelt wurde.

Das BFA forderte wöchentlich von den Qualitätssicherern einen Bericht zu den ergangenen BVwG–Entscheidungen ein. Diese Berichte enthielten u.a. alle BVwG–Entscheidungen, bei denen eine ordentliche Revision zulässig war, BVwG–Entscheidungen zu Schwerpunkten wie Afghanistan, Schubhaft, gelinderes Mittel und Maßnahmenbeschwerden³³.

Je nach Thema bzw. Auswirkung flossen die Erkenntnisse

- in den Judikatur–Newsletter des BFA, der alle zwei Monate an die Organisationseinheiten erging,
- in die diversen Netzwerke (z.B. Kontaktgruppe Afghanistan),
- in zentrale Schulungsmaßnahmen sowie auch
- in verbindliche Arbeitsanleitungen bzw. Erlässe

ein. Sie führten auch zu Qualitätssicherungsmaßnahmen in den Organisationseinheiten: So thematisierten die Qualitätssicherer der überprüften Organisationseinheiten die BVwG–Entscheidungen in Dienstbesprechungen mit der Leitung und den Teamleitungen und führten im Bedarfsfall Schulungen und Feedback–Gespräche mit den verfahrensführenden Referentinnen und Referenten durch.

Auswertungen bzw. Controllingdaten zu den eingebrachten Beschwerden bzw. zu den Entscheidungen des BVwG hinsichtlich jener Gründe, die im Einflussbereich des BFA lagen, gab es jedoch nicht.

- 30.2 Der RH hielt positiv die Zusammenarbeit des BFA mit internationalen Organisationen fest; nach Ansicht des RH könnten durch diese Projekte die Qualitätssicherung bzw. die Qualität der Asylverfahren optimiert werden.

³³ Maßnahmenbeschwerden sind Rechtsmittel gegen Akte unmittelbarer Befehls– und Zwangsgewalt; diese waren direkt beim Bundesverwaltungsgericht einzubringen.

Weiters hielt der RH fest, dass das BFA zwar auf Basis der BVwG–Entscheidungen einzelne Maßnahmen zur Qualitätssicherung und –verbesserung setzte, jedoch über keine organisationsweiten Auswertungen bzw. Controllingdaten zu den erhobenen Rechtsmitteln bzw. den Entscheidungen des BVwG verfügte, die zur Steuerung bzw. zu einer zielgenauen Qualitätssicherung (z.B. Schulungen zu Bescheidebegründungen) genutzt werden konnten.

Der RH empfahl daher dem BFA, ein Controlling zu den erhobenen Rechtsmitteln aufzubauen, um daraus steuerungsrelevante Informationen zur Qualitätssicherung zu erhalten und das Qualitätsmanagement des BFA weiterzuentwickeln.

- 30.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde an der Umsetzung der Empfehlung gearbeitet. Die Möglichkeit zu einer statistischen Auswertung der erhobenen Rechtsmittel seitens des BFA bzw. des Ministeriums bestehe bereits, jedoch sei bis dato davon Abstand genommen worden, diese auszuwerten, da eine alleinige EDV–basierte statistische Auswertung an sich noch keine Qualitätsaussage zulasse. Weiters lägen die Gründe für eine bisherige Nicht–Auswertung auch in dem Umstand, dass eine solche – die sowohl das BFA als erste Instanz als auch das BVwG als gerichtliche Überprüfungsinstanz betreffe – einseitig wäre und analoge Auswertungen seitens des BVwG aufgrund einer unterschiedlichen Zählweise (das Ministerium zähle Bescheide, das BVwG Spruchpunkte) automatisch zu anderen Zahlen führen würde. Ein derartiges Controlling wäre nicht rein EDV–basiert möglich und damit wäre der Einsatz von Humanressourcen von beiden Seiten notwendig, um dieses in Zukunft mit entsprechender qualitativer Aussagekraft ermöglichen zu können. Ein solches Controlling wäre auch nur dann sinnvoll, wenn zwischen erster und zweiter Instanz gemeinsam ausgearbeitete einheitliche Definitionen für die Messungen herangezogen würden. Es fänden derzeit zu diesem Thema Gespräche zwischen den Ressorts statt.

Darüber hinaus sei die quantitative Steigerung von Beschwerdeentscheidungen in den BFA Jahreszielen 2019 verankert worden, was grundsätzlich dem Ziel dieser Empfehlung ebenfalls dienlich sei.

- 30.4 Der RH betonte, dass das BFA Statistiken bzw. Controllingdaten zu den Entscheidungen des BVwG zu einer zielgenaueren Qualitätssicherung bzw. zu Qualitätsmaßnahmen nutzen könnte, da den BVwG–Entscheidungen einzelne Spruchpunkte zugrunde lagen; der von den Qualitätssicherern wöchentlich zu erstellende Bericht zu den BVwG–Entscheidungen könnte bspw. für die Erhebungen adaptiert werden.

Risikomanagement und Internes Kontrollsystem

- 31.1 (1) „Risikomanagement und ein Internes Kontrollsystem gehören [...] zum Steuerungs- und Überwachungssystem einer öffentlichen Verwaltungsorganisation. Das dahinterliegende Ziel ist, alle strategischen und operativen Ziele möglichst effizient und sicher zu erreichen. Während das Risikomanagementsystem eher auf der strategischen Steuerungsebene angesiedelt ist, setzt ein internes Kontrollsystem auf der operativen Ebene an.“ ... „Ein qualitativ hochwertiges und adäquates Risikomanagement bedarf des entsprechenden Know-hows über den Prozess und die Methoden des Risikomanagements einerseits, wie auch andererseits eines entsprechenden Fachwissens über die relevanten Aufgaben- und Sachgebiete zur Identifizierung, Bewertung, Steuerung und Überwachung der jeweiligen Einzelrisiken, z.B. Reputationsrisiko, IT- und Datensicherheitsrisiken, rechtliche Risiken.“³⁴

Das BFA legte auf operativer Ebene generelle Vorgaben (Kontrollebenen und Vier-Augen-Prinzip) in unterschiedlichen Erlässen und Arbeitsanleitungen (bspw. im Teamleiter-Erlass und der verbindlichen Arbeitsanleitung Dokumente) fest. Es setzte Kontrollmaßnahmen mittels

- Vorgaben der Direktion, bspw. Vier-Augen-Prinzip bei positiven Entscheidungen (Zuerkennung von Asyl bzw. Gewährung von subsidiärem Schutz, Anfertigen eines Aktenvermerks);
- regionaler Schwerpunktsetzungen durch die Leitungen der Regionaldirektionen; regionale Regelungen sahen ein Vier-Augen-Prinzip bzw. eine Kontrolle durch die Leitung des Koordinationsbüros vor, bspw. bei erteilten Duldungen im Heimreise-zertifikatsverfahren und bei Erteilung von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen;
- Kontrollschwerpunkten durch die Teamleitungen.

Im September und Oktober 2016 legte der Direktor des BFA weitere – zum Teil zeitlich befristete – Kontrollmaßnahmen fest. Im zweiten Halbjahr 2017 überprüfte die Direktion die tatsächliche Anwendung der Kontrollsysteme. Da nicht alle Kontrollsysteme aus IFA auswertbar waren, beschränkte sich die Überprüfung auf das Vier-Augen-Prinzip in bestimmten Fällen (bspw. Ausstellung von Fremdenpässen, Duldungen). Auf Basis der Ergebnisse wurden weitere Schritte gesetzt.

Das BFA setzte im Zeitraum der Überprüfung Anregungen des RH um. Es führte in der zweiten Jahreshälfte 2018 erstmals ein Audit zum IKS (in der Regionaldirektion Vorarlberg) durch und erstellte einen Abschlussbericht. Die Umsetzung der Ergebnisse lag beim zuständigen Regionaldirektor. Um ein bundesweites Risikomanagement zu etablieren, führte es eine Umfrage durch und plante, ein entsprechendes

³⁴ Theuermann/Kradischnig/Meszarits/Pilz, Risikomanagement und IKS in der öffentlichen Verwaltung – Aktueller Stand, Bedeutung und zukünftige Entwicklungen unter Berücksichtigung der VRV 2015 (2017), 11, 50

Umsetzungskonzept zu erarbeiten. In den Bereichen IT und Datenschutz sahen vor allem die Datensicherheitsvorschrift und der Generalerlass Datenschutz Kontrollmaßnahmen vor. Der RH überprüfte stichprobenartig, ob die entsprechenden Regelungen (bspw. die Kontrolle von EKIS-Abfragen und der Ablauf der Aktenskartierung) eingehalten wurden; dabei stellte er keine Mängel fest. Im Hinblick auf den Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern verwies der RH auf die TZ 43 bis TZ 46.

Die IT-Applikation IFA umfasste die grundlegenden, zur Führung von asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren erforderlichen Geschäftsprozesse. Allerdings waren keine automatischen Kontrollroutinen definiert. Das BFA setzte sich zum Ziel, längerfristig alle seine Geschäftsprozesse zu digitalisieren sowie ein Verfahrenleitsystem in die IT-Applikation IFA zu integrieren (siehe TZ 36).

Das BFA schloss im Dezember 2017 ein Projekt betreffend Sicherheit (Gebäude und Schutz von Bediensteten) ab, das es in Kooperation mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung abwickelte. Auf Basis der Ergebnisse führte es Maßnahmen, wie bspw. den Einbau von Sicherheitsschleusen (wo möglich), Personenkontrollen, die Einrichtung von Sicherheitsbeauftragten, durch und erließ eine Sicherheitsrichtlinie. Ein umfassendes Risikomanagement-System implementierte das BFA nicht.

- 31.2 Der RH hielt fest, dass das BFA eine Reihe von zweckmäßigen Kontrollsystemen einrichtete und die Anwendung dieser – dokumentiert ab dem zweiten Halbjahr 2016 sowie im Jahr 2017 – teilweise überprüfte. Er kritisierte allerdings, dass das BFA kein strukturiertes Konzept samt entsprechender Dokumentation des IKS vorweisen konnte. Das Projekt Sicherheit mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung bewertete der RH positiv. Er sah allerdings kritisch, dass das BFA kein umfassendes Risikomanagement-System implementiert hatte. Er bemängelte weiters, dass in der IT-Applikation IFA keine automatischen Kontrollroutinen definiert waren und verwies dazu auf seine Empfehlung in TZ 36.

Nach Ansicht des RH sind für die Aufgabenerfüllung des BFA ein funktionierendes Risikomanagement und IKS unabdingbar. Im Hinblick auf die geplante Digitalisierung der Geschäftsprozesse in der IT-Applikation IFA erachtete er eine Auseinandersetzung mit möglichen Risiken in diesem Bereich als wesentlich.

Der RH empfahl daher dem BFA, ein umfassendes Risikomanagement-System und ein schriftliches IKS einzurichten. Dabei wären jedenfalls auch IT-Risiken im Hinblick auf Funktions-, Informations- und Datensicherheit sowie Datenschutz zu berücksichtigen.

- 31.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde die Empfehlung bereits umgesetzt. Nach dem Prüfzeitraum des RH seien in diesem Bereich wesentliche weitere Schritte vorgenommen worden. Im Juli 2018 sei ein IKS–Audit in der Regionaldirektion Vorarlberg durchgeführt worden. Der im BFA bestehende Teamleitererlass sei gänzlich überarbeitet und mit Wirkung 1. März 2019 erlassen worden. So seien alle in diesem Zusammenhang bestehenden bisherigen Anweisungen umfassend und detailliert zusammengefasst worden und nochmals seien explizit interne Kontrollen im Sinne eines Vier–Augen–Prinzips zur verbindlichen Umsetzung angewiesen worden.

Als besondere Weiterentwicklung könnten nun durchgeführte Kontrollen via die IT–Applikation IFA automatisiert ausgewertet werden („Kontrolle der Kontrolle“). Eine monatliche Auswertung in quantitativer und qualitativer Form werde seitens der Direktion des BFA in Zusammenarbeit mit der Abteilung V/10 im 2. Quartal 2019 durchgeführt werden, womit ein Managementkreislauf von Kontrolle, Analyse und kontinuierlicher Verbesserung durchlaufen werden könne.

Zusätzlich sei mit der Etablierung der Sektion V dem Themenbereich strukturell besondere Bedeutung beigemessen worden und das Referat V/11/a sei gemäß Geschäftseinteilung des Ministeriums mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2019 mit den Aufgaben „kontinuierliches Risikomanagement für den Bereich der Sektion Fremdenwesen, Inkraftsetzen Interner Kontrollsysteme (IKS) und Kontrolle deren Einhaltung“ betraut worden. Die Zielvereinbarung des zuständigen Gruppenleiters V/C mit der Abteilungsleitung V/11 sehe für 2019 die Schaffung von Grundlagen, Vorgaben und standardisierten Maßnahmen im IKS– und Risikomanagement vor, um sodann auch 2020 bereits die ersten Prüfungen der Einhaltung in ausgewählten Organisationseinheiten der Sektion V durchzuführen.

Compliance und Korruptionsprävention

- 32.1 (1) Das BFA und das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (**BAK**) schlossen im Februar 2017 eine Kooperationsvereinbarung betreffend Complianceberatung und Sensibilisierungsmaßnahmen ab. Aufgabe des BAK war es, Know–how zur selbstständigen Durchführung von Analysen und Erarbeitung von Präventionsmaßnahmen zu vermitteln. Für drei (vom BFA) ausgewählte Kernbereiche – Asylverfahren, Beschaffung und Heimreisezertifikate – wurden in Workshops Methoden der Risikoanalyse erarbeitet. Im Rahmen der Kooperationsvereinbarung wurden eine Ausbildung von Multiplikatoren und eine flächendeckende Grundschulung der Bediensteten durchgeführt.

Das BAK gab in seinem Abschlussbericht vom 30. März 2017 Empfehlungen für ein weiterführendes (Compliance–)Risiko–Management–System ab:

- Ausbildung von Bediensteten des BFA zu Risikomanagern,
- ein klares und wiederholtes Bekenntnis der Leitung und der Führungskräfte des BFA zur Wichtigkeit von Compliance und Korruptionsprävention und entsprechender Maßnahmen („tone from the top“),
- regelmäßige Schulungen und Informationen für Bedienstete des BFA im Hinblick auf Compliance und Korruptionsprävention,
- Ermittlung von compliance–relevanten Vorgängen im BFA,
- Risikoanalyse (Festlegung von Risikokriterien, Risikoidentifikation, –analyse, –bewertung, –bewältigung und –steuerung sowie kontinuierliche Risikoüberwachung und –überprüfung).

In Folge absolvierten im Jahr 2017 1.269 Bedienstete des BFA ein E–Learning–Modul via Campus der Sicherheitsakademie des Ministeriums; Führungskräfte waren von den Schulungen nicht durchgehend umfasst. Zudem führte das BFA weiterführende eintägige Schulungen der Bediensteten des BFA mit Trainerinnen und Trainern des BAK bzw. Korruptionspräventionsbeamtinnen und –beamten durch. Der RH stellte in seinen Interviews in den überprüften Regionaldirektionen fest, dass die Bediensteten im Hinblick auf bspw. Geschenkannahme entsprechend sensibilisiert waren.

Das BFA meldete dem Ministerium für das Jahr 2017 Bedienstete für die Ausbildung zu Risikomanagern. Der geplante Kurs des Ministeriums fand allerdings nicht statt. Eine weitere Bedarfsmeldung durch das BFA erfolgte nicht. Wesentliche Empfehlungen des BAK, wie bspw. die Durchführung einer Risikoanalyse, setzte das BFA bisher nicht um.

(2) Im Jahr 2017 richtete das BFA eine neue Compliance–Struktur mit zwei Ebenen ein. Neben dem Compliance Officer in der Direktion (erste Ebene) nominierte es ab März in jeder Regionaldirektion Compliance–Beauftragte (zweite Ebene). Diese fungierten als Ansprechpersonen und waren gemeinsam mit der Leitung der Regionaldirektion für Risikoidentifizierung und –behebung zuständig. Bei Unklarheiten oder Auffälligkeiten wendeten sich Bedienstete der Regionaldirektionen an die jeweiligen Compliance–Beauftragten oder den Compliance–Officer in der Direktion. Bei entsprechendem Sachverhalt hielt das BFA den selbst definierten Meldeweg an das BAK ein.

Im Mai 2017 folgte der Erlass „Korruptionsprävention und Compliance im BFA“. Für den Bereich Compliance richtete das BFA im Intranet einen eigenen Bereich ein, der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Wesentlichen den entsprechenden Erlass und den Verhaltenskodex des BMI enthielt. Ein Tätigkeitsbericht für Compliance im BFA lag erstmals für das Jahr 2017 vor.

Im Rahmen der Überprüfung des Prozesses bei compliance-relevanten Vorgängen im BFA, stellte der RH fest, dass sich in einem Fall Risiken (bspw. Missachtung von Vorschriften, Nicht-Einhaltung des Prinzips der Funktionstrennung) realisierten, die das BFA nicht erkannt hatte. Aus der Aktenlage ergab sich, dass – jedenfalls in der betroffenen Regionaldirektion – entweder keine ausreichenden Kontrollen in diesem Bereich gesetzt wurden oder das Kontrollsystem nicht gegriffen hatte. Das BFA reagierte nachträglich mit Kontrollen in diesem Bereich, eine umfassende Problem- bzw. Risikoanalyse führte es nicht durch.

- 32.2 (1) Der RH bewertete die Kooperationsvereinbarung des BFA mit dem BAK positiv. Er hielt fest, dass das BFA die Empfehlungen des BAK aus dessen Abschlussbericht teilweise umsetzte, bspw. im Bereich der Schulung von Bediensteten. Er bemängelte jedoch, dass Führungskräfte nicht durchgehend geschult wurden. Der RH kritisierte weiters, dass die Durchführung einer Risikoanalyse und die Ausbildung von Bediensteten zu Risikomanagern unterblieben.

Der RH empfahl dem BFA, auch Führungskräfte im Bereich Compliance und Korruptionsprävention durchgehend zu schulen.

Darüber hinaus empfahl er dem BFA, die aus der Kooperationsvereinbarung mit dem BAK resultierenden Empfehlungen vollständig umzusetzen.

(2) Der RH hielt fest, dass sich das BFA ab dem Jahr 2017 verstärkt dem Thema Compliance und Korruptionsprävention widmete und unterschiedliche Maßnahmen setzte. Er kritisierte jedoch, dass das BFA bei einem compliance-relevanten Fall keine umfassende Problem- bzw. Risikoanalyse durchführte. Nach Ansicht des RH lagen in diesem Fall Indikatoren vor, die bei ausreichender Beachtung und entsprechenden Kontrollmaßnahmen geeignet gewesen wären, ein Fehlverhalten rechtzeitig zu entdecken bzw. zu vermeiden. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen in TZ 31 und TZ 32.

- 32.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums habe es die Empfehlungen bereits (teilweise) umgesetzt. Im Jahr 2018 seien insgesamt neun Präsenzs Schulungen am Standort der BFA Direktion angeboten worden, die nachweislich (durch Unterschriftenlisten) von allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie den Führungskräften der Direktion verpflichtend absolviert worden seien. Parallel dazu seien auch sämtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Führungskräfte in allen Organisationseinheiten des BFA zu einer Compliance Schulung verpflichtet worden. Ein klares Bekenntnis sei seitens der Führungskräfte kommuniziert und gefordert worden. Noch in Umsetzung sowie in detaillierter strategischer Planung befinde sich die Risikoanalyse, wobei das Ministerium hierbei ergänzend auf die Stellungnahme zu TZ 31 verwies.

Integrierte Fremdenadministration (IFA)

Allgemeines

- 33 Die Applikation IFA war die zentrale IT-Anwendung zur bedarfsgerechten Administration der vom BFA geführten asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren. Mit der Errichtung des BFA am 1. Jänner 2014 ging IFA in Betrieb und ersetzte die zuvor im Ministerium getrennt geführten asyl- und fremdenrechtlichen Applikationen (insbesondere Fremdenregister, Asylwerberinformationssystem, Fremdenwesen). Neben der Verfahrensdatenbank umfasste IFA ein integriertes zentrales Register für Ausschreibungen (ermöglichte außenstehenden Behörden, insbesondere der Polizei, den Zugriff auf Informationen, wie bspw. aufenthaltsbeendende Maßnahmen, Festnahmeaufträge, Aufenthaltsverbote), und die „IFA Suite“ zur Erstellung von Verfahrenskarten.
- 34.1 Das Ministerium leitete im Jahr 2011 ein Vergabeverfahren mit dem Ziel der Herstellung eines Softwareprodukts zur Unterstützung des BFA (und anderer beteiligter Bedarfsträger) beim Vollzug der fremdenrechtlichen Bestimmungen (Asylgesetz 2005 (**AsylG 2005**), Fremdenpolizeigesetz 2005 (**FPG 2005**) sowie Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz) ein. Die Vergabe erfolgte unter Bezugnahme auf die Ausnahmebestimmungen des § 10 Z 1 Bundesvergabegesetzes 2006 (Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen der Republik Österreich) im Wege eines Verhandlungsverfahrens gemäß ÖNORM A 2050; es wurden fünf ausgewählte Unternehmen zur Abgabe eines Angebots eingeladen. Das Ministerium erteilte den Zuschlag für den definitiven Leistungsteil (Asyl, integriertes zentrales Register und alle für den Betrieb erforderlichen Komponenten) im Juli 2012.

Zur Zeit des Vergabeverfahrens war geplant, lediglich den definitiven Leistungsteil vor der Errichtung des BFA fertigzustellen. Wegen der – erst nach erfolgter Vergabe – im August 2012 geänderten gesetzlichen Anforderungen musste auch der optionale Leistungsteil Fremdenpolizei bereits vor der Betriebsaufnahme von IFA am 1. Jänner 2014 programmiert und der entsprechende Auftrag vergeben werden.

Die erforderliche Integrierung der Inhalte des FPG 2005 in die Planung und Umsetzung des Projekts IFA brachte einen erheblichen Mehraufwand an Ressourcen mit sich und führte zu Engpässen beim Personal vor allem im Bereich Entwicklung und Tests. Nach Aufnahme des Echtbetriebs mit 1. Jänner 2014 kam es daher zu Anlaufschwierigkeiten, die entsprechende Nachbesserungen erforderlich machten (siehe auch TZ 35). Gemäß dem Projektabschlussbericht lief IFA ab August 2014 durchwegs fehlerfrei und problemlos. Die letzten unerledigten Punkte aus dem Grundvertrag wurden im Mai/Juni 2015 umgesetzt. In der Folge entwickelte das BFA die Applikation IFA insbesondere zur Erfüllung von Benutzeranforderungen, der Integration zusätzlicher Geschäftsprozesse und erweiterter Funktionalitäten sowie

gesetzlicher Änderungen weiter. Die Gesamtauftragssumme für die Entwicklung (Programmierung) sowie für die Weiterentwicklung von IFA betrug mit Ende 2017 insgesamt rd. 13 Mio. EUR.

- 34.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die für die Administrierung der asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren durch das BFA eingerichtete Applikation IFA bei der Inbetriebnahme am 1. Jänner 2014 noch Anlaufschwierigkeiten aufwies und erst ab August 2014 fehlerfrei und problemlos lief.

Datenmigration

- 35.1 Im Gegensatz zu IFA waren in den Vorgängerapplikationen des Ministeriums die unterschiedlichen Verfahren ohne Zuordnung zu einem einheitlichen Personenstammdatensatz und somit vielfach mit parallelen Daten zu ein und derselben Person geführt worden.

Mit der Umsetzung von IFA wurden die Verfahrensdaten aus diesen „Altsystemen“ in IFA übernommen. Die Zusammenführung zu einem einheitlichen Stammdatensatz erfolgte anhand des einzigen eindeutigen Identifizierungsmerkmals, der erkenntnisdienlichen Behandlung. Die danach verbliebenen rd. 1,8 Mio. Stammdatensätze enthielten noch eine Vielzahl von Mehrfachspeicherungen, die in der Regel erst bei neuerlichem Auftreten der Person (insbesondere aufgrund einer Verfahrenshandlung) erkannt bzw. bereinigt werden konnten.

Weitere Herausforderungen bei der Migration der für den Betrieb des BFA relevanten Verfahrensdaten entstanden daraus, dass vor 2014 in fremdenrechtlichen Verfahren auch Bezirksverwaltungsbehörden zuständig gewesen waren, und in den Bundesländern unterschiedliche, voneinander getrennte Verwaltungsdatenbanken geführt worden waren. Die daraus erstellten Dokumentationen waren dem BFA in der Regel in nicht automationsunterstützt auslesbarer bzw. weiterbearbeitbarer Form übergeben worden.

Das BFA verfolgte seit der Inbetriebnahme von IFA das Ziel, mögliche Dubletten³⁵ zu finden und neue Doppel-Einspeicherungen zu vermeiden. In diesem Sinne und zur Sicherstellung der Datenqualität im laufenden Betrieb sah das BFA im Rahmen des sogenannten „Clearing“ konkrete organisatorische und technische Maßnahmen vor.

- 35.2 Der RH hielt fest, dass die Migration der relevanten Verfahrensdaten von Asylwerbenden und sonstigen Fremden aus mehreren Vorgängerapplikationen des Ministeriums sowie aus unterschiedlichen Verwaltungsdatenbanken der Länder in die einheitliche Applikation IFA eine große Herausforderung für das BFA darstellte.

³⁵ Beispiel für mehrfaches Anlegen von IFA-Zahlen: Eine Person war im Asylwerberinformationssystem mehrfach angelegt (Einreiseantrag und Asylantrag, Folgeanträge); dies führte zu einer Mehrfachmigration.

Eine Mehrfachspeicherung von Personen in erheblichem Umfang war aufgrund der Beschaffenheit der Vorgängersysteme nicht vermeidbar.

Der RH beurteilte positiv, dass das BFA seit der Inbetriebnahme von IFA ein laufendes, konsequentes Datenclearing zur Bereinigung der Mehrfacherfassungen vornahm.

Datenerfassung und Funktionalitäten

- 36.1 (1) Mit Aufnahme des Betriebes im Jahr 2014 umfasste IFA die grundlegenden, zur Führung von asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren erforderlichen Geschäftsprozesse. Das BFA entwickelte die Applikation in der Folge laufend weiter, wie bspw. die Abbildung neuer gesetzlicher Bestimmungen aus den Fremdenrechtsänderungsgesetzen 2015 und 2017 und die Integration spezifischer Geschäftsprozesse (z.B. Dublin-Konsultationsverfahren, Heimreisezertifikatsverfahren, Charter-/Transportliste).

Das BFA erfasste die wesentlichen Verfahrensschritte, Erledigungen und Schriftstücke in IFA elektronisch; Grundlage der Dokumentation und Verfahrensleitung blieb aber der parallel dazu für jede Person geführte Papierakt.

- (2) Die Applikation IFA war nicht als Workflow-System, sondern als Registeranwendung, in der die Verfahrensdaten ohne logische Prüfung gespeichert werden, konzipiert („Karteikartensystem“). Automatische Prüfungen erfolgten lediglich bei Pflichtfeldern und notwendigen Abhängigkeiten. Weiters bestand damit auch keine Unterstützung der Bediensteten im Sinne einer Verfahrensleitung. Zur Sicherung der ordnungsgemäßen Verfahrensführung und der Datenqualität war es daher notwendig, einheitliche Vorgaben in Form dienstlicher Anordnungen und Anweisungen einzuhalten. Dazu erstellte das BFA ein detailliertes, modular aufgebautes Anwenderhandbuch mit aufbereiteten Handlungsanleitungen zu den einzelnen Themen.

Das BFA setzte sich zum Ziel, längerfristig alle seine Geschäftsprozesse zu digitalisieren sowie ein Verfahrenleitsystem in IFA zu integrieren. Dazu leitete es mit der Erteilung eines Projektauftrags im März 2018 das Projekt „BFA 2020 – Digitalisierung des Bundesamts“ in die Wege.

- 36.2 (1) Der RH hielt positiv fest, dass das BFA durch die laufenden Verbesserungen und die Integration von Geschäftsprozessen und Schnittstellen in IFA den administrativen Aufwand für asyl- und fremdenrechtliche Verfahren verringern konnte. Anforderungen, die sich aus gesetzlichen Änderungen ergaben, setzte es adäquat um. Mangels vollständiger Integration aller Geschäftsprozesse war allerdings weiterhin eine parallele Führung von Papierakten verbunden mit manipulativem und logistischem Mehraufwand erforderlich.

Der RH empfahl dem BFA, alle notwendigen Geschäftsprozesse im Bereich der asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren zu automatisieren und damit den für jede Person geführten Papierakt durch eine vollständige elektronische Aktenführung in der IT-Applikation IFA zu ersetzen.

(2) Der RH hielt weiters fest, dass IFA als reine Registeranwendung den Bediensteten des BFA keine automationsunterstützte Verfahrensleitung bot und dass Daten in der Regel ohne logische Prüfung gespeichert wurden. Die ordnungsgemäße Verfahrensführung und die Datenzuverlässigkeit lagen somit ausschließlich in der Verantwortung der Bediensteten bzw. von Kontrollen im Rahmen der Dienstaufsicht und der Qualitätskontrolle.

Zur Unterstützung der Bediensteten bei der Verfahrensführung sowie zur Sicherstellung der Verfahrensqualität und Datenzuverlässigkeit empfahl der RH daher dem BFA, ein Verfahrensleitsystem mit prozessgesteuerten Verfahrensabläufen und automatisierten Datenprüfungen – unter Berücksichtigung von Kosten–Nutzen–Aspekten – in der IT-Applikation IFA zu integrieren.

36.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums sei derzeit noch keine vollständige elektronische Aktenführung der asyl- und fremdenrechtlichen Geschäftsprozesse in IFA möglich. Das BFA sei jedoch bemüht, dies umzustellen, um die Aufwände im Bereich der Aktenübermittlung und der Akteneinsichtnahme nachhaltig und langfristig zu optimieren. Das 2017 gestartete Projekt „BFA 2020“ – welches als Ziel die Digitalisierung aller internen Verfahrensprozesse hat – befinde sich im Projektportfolio des Ministeriums. Aufgrund zahlreicher gesetzlicher Novellierungen des Fremden- und Asylrechts in den letzten Jahren habe der EDV-mäßigen Umsetzung der Gesetzesnovellierungen jedoch der Vorrang eingeräumt werden müssen. Die Realisierung und Weiterführung des Projekts befinde sich in budgetärer Abklärung.

(2) Die Empfehlung zur Integrierung eines Verfahrensleitsystems werde bereits umgesetzt. Das BFA habe bereits ein entsprechendes Projekt begonnen. Ziel des Projekts sei es, IFA mit einer Geschäftsprozessengine auszustatten, welche es ermöglicht, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch die einzelnen (Verwaltungs-)Verfahren zu führen und die Prozesse für die BFA-Direktion variabel zu gestalten, sodass Workflowanpassungen/Prozessablaufänderungen ohne Anpassungen im Source Code durch die Fachabteilung vorgenommen werden können. Zusätzlich sei vorgesehen, dass die Geschäftsfälle anhand der vorhandenen Informationen zu strafrechtlichen Auffälligkeiten/Anzeigen/Anklagen/Verurteilungen kategorisiert und die notwendigen nächsten Verfahrensschritte in den unterschiedlichen Verwaltungsverfahren mittels automatischer Notifikationen an die betroffenen Organisationseinheiten eingeleitet und mit Fristen zur Erledigung hinterlegt würden. Bei nicht fristgerechter Erledigung seien automatisierte Eskalationsmechanismen vorgesehen, die verhindern, dass sensible Fälle unbemerkt unbearbeitet bleiben.

Datenauswertungen, Berichte und Statistiken

- 37.1 Das BFA setzte nach seiner Errichtung im Jahr 2014 den Schwerpunkt auf die Erhebung und Darstellung wesentlicher Kennzahlen zu Asylanträgen, Entscheidungen, Dublin-Verfahren und Außerlandesbringungen. Mangels ausreichender technischer Möglichkeiten und Zuverlässigkeit der Daten in IFA ermittelte das BFA die Kennzahlen anfänglich händisch anhand der Meldungen der Regionaldirektionen und Erstaufnahmestellen. Ab Mitte 2014 ersetzte es die händischen Auswertungen sukzessive durch Auswertungen aus IFA und erweiterte in der Folge das Berichtswesen laufend. Seit 2016 wurden alle erforderlichen Informationen in IFA erfasst bzw. aus diesem gewonnen. Daher standen statistische Zahlen teilweise auch erst ab diesem Zeitpunkt vollständig und in vergleichbarer Qualität zur Verfügung.

Als zentrales statistisches Produkt stellte das BFA den Output in asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren in einer Gesamtübersicht („Dashboard“) zusammen. Darauf basierend ermittelte es Kennzahlen zur Messung des Zielerreichungsgrads für das BFA insgesamt und die einzelnen Organisationseinheiten sowie von Leistungsbenchmarks (Orientierungsrahmen). Daneben erstellte das BFA periodische Standardberichte mit Kennzahlen zur Steuerung und zum Controlling für die unterschiedlichen Leitungsebenen sowie Statistiken zur Darstellung von Entwicklungen. Die Informationen stellte das BFA über das Intranet, kategorisiert nach Zielgruppen (d.h. jeweils nur für den dafür bestimmten Empfängerkreis sichtbar), bereit.

- 37.2 Der RH hielt fest, dass dem BFA erst seit 2016 vollständige und vergleichbare Informationen zu den asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren aus IFA zur Verfügung standen. Den Aufbau eines darauf basierenden umfassenden Berichtswesens beurteilte er positiv. Sowohl die Leitung des BFA als auch dessen Organisationseinheiten verfügten damit über Daten zur Leistungsmessung sowie für die Steuerung und das Controlling.

Abschnitt 2 – Verfahren

Eckdaten zu den vom Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zu führenden Verfahren

- 38 Die wesentlichsten Daten bei den vom BFA zu führenden asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 8: Eckdaten zu asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl

	2014	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2014 bis 2018
	Anzahl					in %
Asylanträge	28.064	88.340	42.285	24.735	13.746	-51
Asylentscheidungen des BFA	16.257 ¹	29.911 ¹	57.499	60.142	40.463	149
offene Asylverfahren beim BFA am Jahresende (inklusive Rechtsmittelfrist)	22.986	73.444	63.912	32.241	7.196	-69
Fremdenrechtsentscheidungen (aufenthaltsbeendende Maß- nahmen, Schubhaft und gelin- deres Mittel, Dokumenten- verfahren)	34.353	40.495	48.973	57.326	41.766	22
Ausreisen (freiwillige Ausreisen und zwangsweise Außerlandes- bringungen)	5.966	8.355	10.805	12.121	12.831	115

BFA = Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

¹ Summe der positiven und negativen Asylentscheidungen, sonstige Entscheidungen (insbesondere Einstellungen) nicht enthalten

Quellen: BMI; BFA; RH

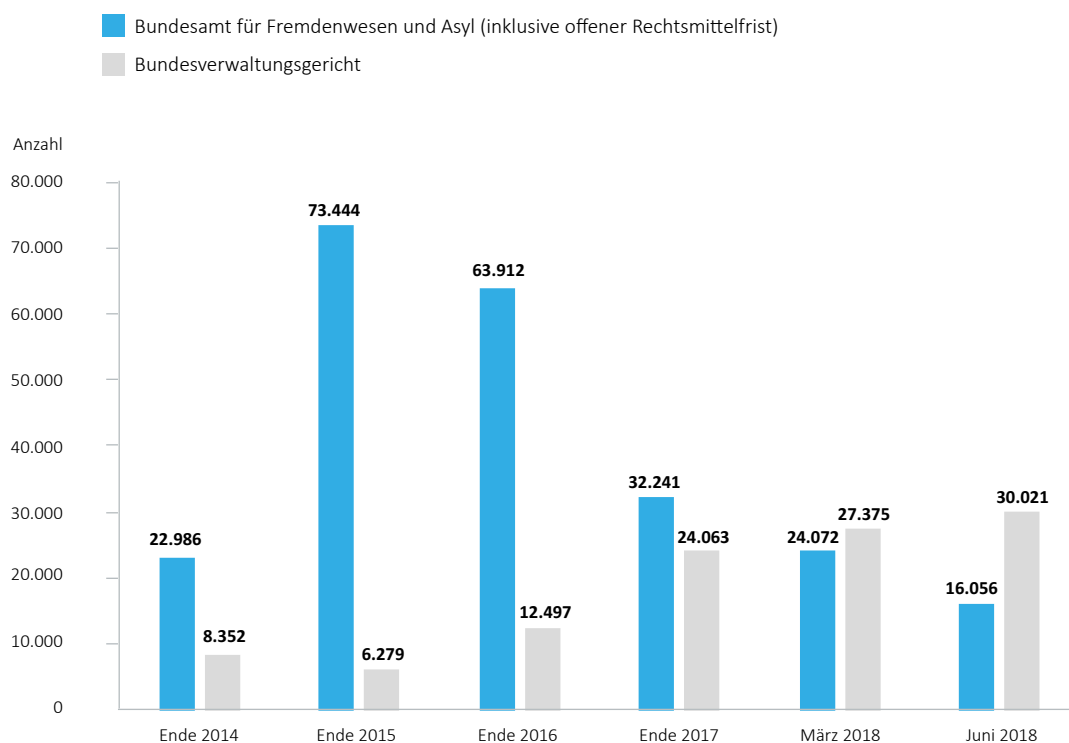
Nähere Details zu den einzelnen Eckdaten sind den Zahlen und Fakten sowie bei den spezifischen Ausführungen zu einzelnen Themenbereichen zu entnehmen.

Weitere – in der Tabelle nicht berücksichtigte – Verfahren, die das BFA nach dem AsylG 2005 zu führen hatte, betrafen bspw. Einreiseanträge von Familienangehörigen Schutzberechtigter nach § 35 AsylG 2005 (Entscheidungen 2014 rd. 1.900, 2017 rd. 7.600), Konsultationen im Hinblick auf Dublin-Überstellungen, Verlängerungen des subsidiären Schutzes (Entscheidungen 2014 rd. 7.100, 2017 rd. 5.900), Aberkennungen des Asylstatus oder des subsidiären Schutzes (2014 keine Zahlen verfügbar, 2017 rd. 500 inhaltliche Entscheidungen) sowie Erteilung humanitärer Aufenthaltstitel auf Antrag gemäß §§ 55 bis 57 AsylG 2005 (2014 keine Zahlen verfügbar, 2017 rd. 1.400 Entscheidungen).

Offene Asylverfahren

- 39.1 Die Anzahl der offenen Asylverfahren beim BFA (einschließlich offener Rechtsmittelfrist) und beim BVwG entwickelte sich wie folgt:

Abbildung 7: Entwicklung der offenen Asylverfahren beim Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl und beim Bundesverwaltungsgericht



Quellen: BMI Asylstatistiken; RH

Die beim BFA Ende 2017 offenen rd. 32.200 Verfahren (einschließlich bereits einmal entschiedener, durch das BVwG zur neuerlichen Entscheidung zurückverwiesener Verfahren) beinhalteten rd. 1.900 Fälle, in denen das BFA zwar schon Bescheide erlassen hatte, die Rechtsmittelfrist aber noch nicht abgelaufen war; Ende 2017 waren rd. 25.000 Verfahren noch nie entschieden worden (ohne Ersterledigung durch das BFA).

- 39.2 Der RH hielt fest, dass das BFA die Anzahl der in erster Instanz offenen Asylverfahren (einschließlich Rechtsmittelfrist) von über 73.000 am Jahresende 2015 auf rd. 16.000 Ende Juni 2018 senken konnte. Damit unterschritt es bereits deutlich den Stand vor der Migrationskrise 2015/2016.

Der RH wies darauf hin, dass sich im gleichen Zeitraum der Stand der offenen Asylverfahren beim BVwG von rd. 6.300 auf über 30.000 erhöhte und damit die Anzahl der in erster Instanz offenen Verfahren weit überstieg.

Zusammenfassend hielt der RH fest, dass die Entscheidungen des BVwG unmittelbaren Einfluss auf das Arbeitsaufkommen des BFA haben (z.B. Zurückverweisungen, Außerlandesbringungen).

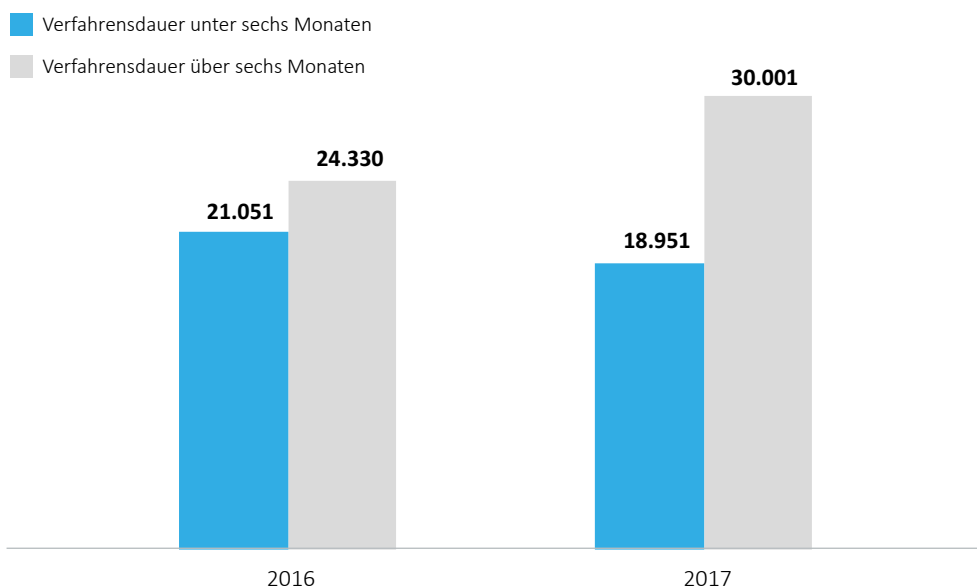
Erledigungsdauer von Asylverfahren

- 40.1 Für die Erledigung von Asylanträgen ist grundsätzlich das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (**AVG 1991**) anzuwenden. Demnach ist das BFA verpflichtet, über die Anträge ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber sechs Monate nach Einlangen zu entscheiden. Infolge der Migrationskrise 2015/2016 bestimmte der Gesetzgeber befristet für den Zeitraum 1. Juni 2016 bis 31. Mai 2018 eine abweichende Entscheidungsfrist von 15 Monaten. In bestimmten Fällen (Asylwerbende in Schubhaft, beschleunigte Verfahren) galten auch verkürzte Fristen.

Das BFA verfügte ab 2016 über zuverlässige Daten zur Dauer von Asylverfahren aus der Applikation IFA. Bei der Ermittlung berücksichtigte es alle Ersterledigungen von Asylverfahren, und zwar positive und negative Asylbescheide, Bescheide über subsidiären oder humanitären Schutz sowie Zurückweisungsbescheide (nicht beinhaltet waren sonstige Entscheidungen wie insbesondere Einstellungen). Die Erledigungsdauer bezog sich auf den Zeitraum zwischen der Antragstellung und der Erledigung.

Die Anzahl der innerhalb von sechs Monaten sowie der erst nach mehr als sechs Monaten entschiedenen Asylverfahren stellte sich in den Jahren 2016 und 2017 wie folgt dar:

Abbildung 8: Anzahl der Asylverfahren mit einer Dauer bis zur Erstentscheidung von unter bzw. über sechs Monaten

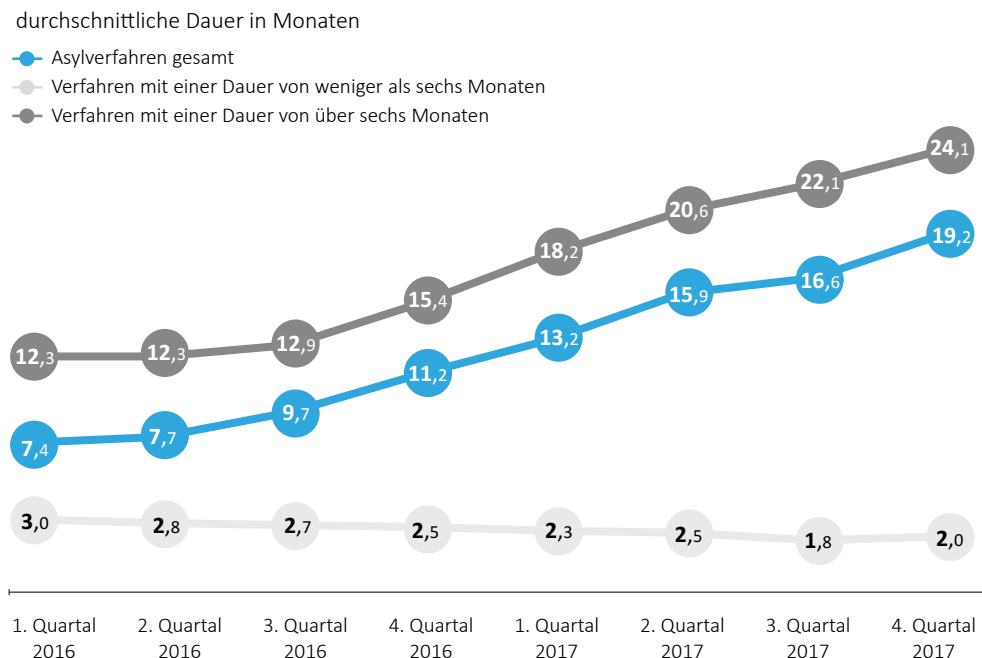


Quellen: BFA; RH

Die Verfahren mit einer Erledigungsdauer über sechs Monaten betrafen zu einem wesentlichen Teil im Zuge der Migrationskrise 2015/2016 eingebrachte Asylanträge, die – neben den laufend weiterhin anfallenden Verfahren – kontinuierlich abgearbeitet werden mussten.

Die durchschnittliche Erledigungsdauer der Asylverfahren insgesamt – sowie getrennt nach den laufend innerhalb von sechs Monaten erledigten und den länger dauernden Verfahren – entwickelte sich in den Jahren 2016 und 2017 (quartalsweise) wie folgt:

Abbildung 9: Entwicklung der durchschnittlichen Verfahrensdauer von Asylverfahren 2016 und 2017



Quellen: BFA; RH

40.2 Der RH hielt fest, dass die durchschnittliche Erledigungsdauer von Asylverfahren zwischen dem 1. Quartal 2016 und dem 4. Quartal 2017 von rd. 7,4 Monaten auf rd. 19,2 Monate anstieg. Der Grund lag im Wesentlichen im Verfahrensrückstau aus der Migrationskrise 2015/2016. Das BFA baute diesen Rückstau zwar kontinuierlich ab, die erledigten Verfahren wurden aber naturgemäß immer älter. Mit einer durchschnittlichen Erledigungsdauer von rd. 24 Monaten überschritt das BFA auch die – befristet eingeräumte – gesetzliche Vorgabe von 15 Monaten bei den länger als sechs Monate dauernden Verfahren im 4. Quartal 2017 deutlich.

Der RH empfahl dem BFA, durch geeignete Maßnahmen (Verteilung bzw. Steuerung des Neuanfalls, Controlling) nachhaltig sicherzustellen, dass künftig die Asylverfahren innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist von sechs Monaten erledigt werden.

40.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei die Empfehlung bereits umgesetzt worden. Die Herausforderung der durch die Migrationskrise 2015/2016 herbeigeführten überlangen Verfahrensdauer könne in erster Instanz als bewältigt angesehen werden, zumal es nunmehr gelungen sei, Asylverfahren bei Personen, deren Antragstellung ab dem 1. Juni 2018 erfolgte, innerhalb von durchschnittlich drei Monaten abzuschließen. Damit sei auch eine Rückkehr zur gesetzlich vorgegebenen Frist von sechs Monaten erfolgt.

Um dieses Ziel zu erreichen, habe das BFA im Jahr 2018 diverse Maßnahmen gesetzt. So sei bspw. in den vorhandenen statistischen Monatsauswertungen die Verfahrensdauer auf die einzelnen Organisationseinheiten aufgeschlüsselt worden, um einen noch detaillierteren Überblick gewinnen zu können. Daraus resultierend seien Verteilungsmaßnahmen betreffend die noch laufenden Verfahren getroffen worden, um stark belastete Regionaldirektionen entlasten und einen raschen Verfahrensabschluss gewährleisten zu können. Bei Neuzuteilungen von Asylverfahren sei besonders darauf geachtet worden, diese zielgerichtet auf die jeweiligen Organisationseinheiten aufzuteilen. In diversen Anweisungen und im Zuge von Führungskräftebesprechungen seien die Führungskräfte dementsprechend sensibilisiert worden. Darüber hinaus seien in den mit allen Regionaldirektionen im Jahr 2018 geführten Organisations-Entwicklungsgesprächen (Zielvereinbarungs-Gespräche) auch individuelle Controllingmaßnahmen in den einzelnen Organisationseinheiten zur Erreichung des Zieles vereinbart worden.

Das BFA habe die Einhaltung der nunmehr durchschnittlichen erstinstanzlichen Verfahrensdauer von drei Monaten auch in seinen Jahreszielen 2019 verankert; die Einhaltung bzw. Zielverfolgung werde monatlich durch die dafür zuständige Abteilung des Ministeriums statistisch ausgewertet.

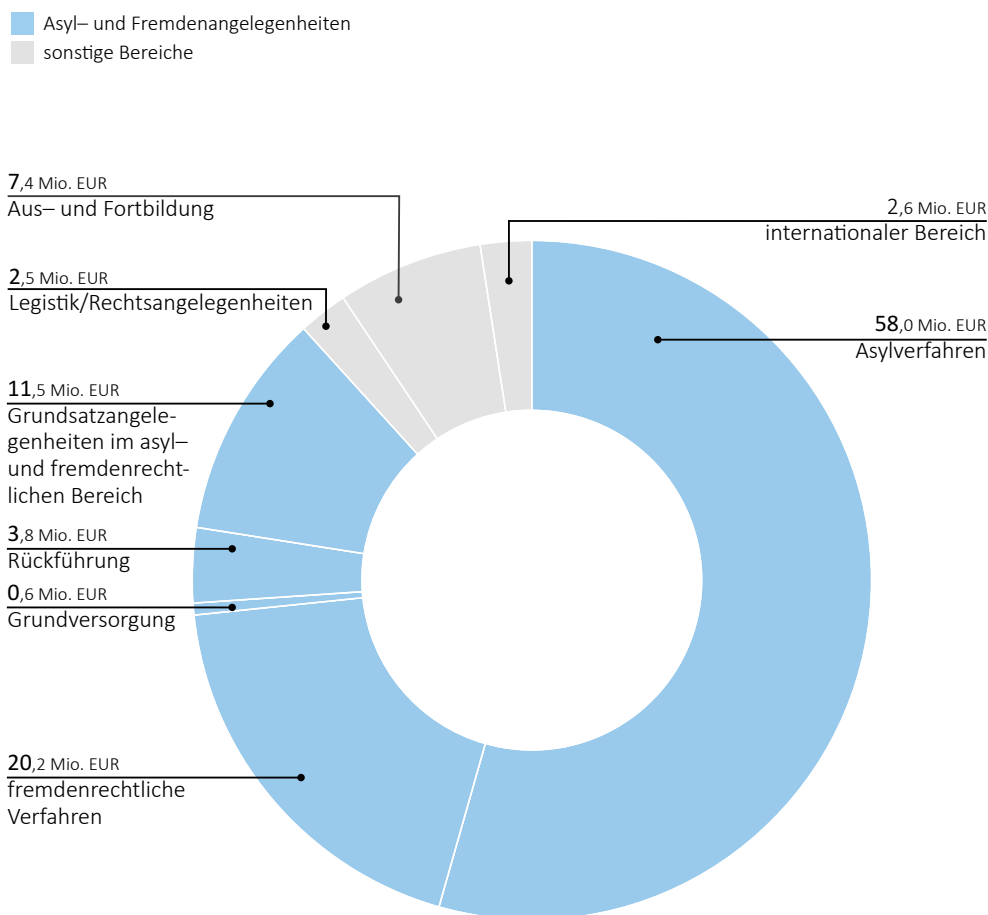
Kosten von Verfahren

- 41.1 Im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung führte das BFA Kostenstellen (Direktion, Regionaldirektionen und Erstaufnahmestellen jeweils getrennt nach Bereichen) sowie interne und externe Leistungen (bspw. Leitung und Personalmanagement bzw. inhaltliche Asylentscheidungen, Konsultationsverfahren, fremdenrechtliche Bescheide und Heimreisezertifikate). Nach laufenden Umstellungen in der Vergangenheit legte es im April 2017 den endgültigen, an den BFA-internen Steuerungswerkzeugen orientierten externen Leistungskatalog fest.

Die Zuordnung der Personalressourcen zu den definierten Leistungen erfolgte in Form von Leistungszeitschätzungen. Im Jahr 2017 hatten die Organisationseinheiten des BFA den Ressourceneinsatz lediglich exemplarisch für zwei Monate (Jänner und Juni) zu erheben. Im März 2018 ordnete die Direktion des BFA entsprechend den Vorgaben des Ministeriums an, die Leistungszeitschätzung ab 2018 monatlich durchzuführen.

Das BFA übermittelte dem RH im Juli 2018 eine Auswertung der Kosten- und Leistungsrechnung für 2017 (BFA gesamt und nach Organisationseinheiten). Demnach ergaben sich – nach Zurechnung von Kosten der Zentralstelle des Ministeriums (bspw. Gebäude der BIG, Serverkosten, zentrale interne Leistungen) und nach Umlage der internen Leistungen des BFA selbst – folgende Gesamtkosten der externen Leistungen nach Leistungsgruppen:

Abbildung 10: Kosten externer Leistungen und Leistungsgruppen nach Definition des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl für 2017



Quellen: BFA; BMI; RH

Den deutlich größten Kostenanteil bildete der Bereich Asylverfahren. Davon entfielen rund zwei Drittel der Kosten auf die inhaltlichen Asylverfahren, weitere wesentliche Anteile betrafen vor allem die Zulassungs- und Konsultationsverfahren (insbesondere Dublin-Out, siehe [TZ 42](#)).

Nicht in den Gesamtkosten von rd. 106,7 Mio. EUR enthalten waren etwa die vom Ministerium über Förderungen abgewickelten Bereiche (bspw. Rückkehrberatung, Reintegrationsprojekte), die Personalkosten für Transportbegleitungen (Abschiebemanagement) oder die Kosten der durch die Agentur Frontex finanzierten Charteroperationen (siehe [TZ 60](#)). Weitere Kosten der Rückführung (insbesondere die Transportkosten bei Einzelrückführungen) ordnete das BFA teilweise dem Bereich der fremdenrechtlichen Verfahren zu, die finanziellen Rückkehrhilfen berücksichtigte es gar nicht. Die Kosten der Leistungsgruppe Rückführung waren daher zu niedrig angesetzt. Weiters ordnete das BFA die in konkreten Verfahren eingesetzten

Schreibkräfte nicht unmittelbar der entsprechenden externen Leistung zu, sondern führte diesen Ressourceneinsatz als interne Leistung und legte erst die Kosten in Summe auf die externen Leistungen um.

- 41.2 Der RH hielt fest, dass das BFA mit der Einrichtung geeigneter Kostenstellen sowie externer und interner Leistungen die Voraussetzungen für eine aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung schuf. Nachdem es den, an den BFA-internen Steuerungswerkzeugen orientierten externen Leistungskatalog erst im April 2017 endgültig festlegte, waren valide Daten lediglich für 2017 verfügbar und keine Vergleiche mit früheren Jahren möglich. Aus Sicht des RH ordnete das BFA den externen Leistungen die zugehörigen Kosten teilweise auch nicht vollständig und nicht sachgerecht zu.

Der RH empfahl dem BFA, im Zusammenwirken mit der Budgetabteilung des Bundesministeriums für Inneres die Kosten- und Leistungsrechnung bedarfsorientiert weiterzuentwickeln. Um aussagekräftige Zahlen zu erhalten, wäre dabei sicherzustellen, dass die Kosten den Leistungen sachgerecht und vollständig zugeordnet werden.

Der RH beurteilte die Erweiterung der Leistungszeitschätzung von zweimal jährlich im Jahr 2017 auf eine monatliche Erfassung ab 2018 positiv, weil dadurch Schwankungen im Jahresverlauf berücksichtigt und Fehleinschätzungen vermieden werden könnten.

- 41.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde die Empfehlung bereits umgesetzt. Im Rahmen der Umstrukturierungen sei die Umsetzung der Rahmenvorgaben für die Kosten- und Leistungsrechnung im Zuständigkeitsbereich der neuen Sektion V (inklusive BFA) einer eigenen Abteilung zugewiesen worden. Dieser obliege es nun, die Einhaltung und Ergebnisse einer bedarfsorientierten Kosten- und Leistungsrechnung zentral zu kontrollieren – auch für die nachgeordneten Behörden im Zuständigkeitsbereich der Sektion.
- 41.4 Der RH wies in seiner Gegenäußerung nochmals darauf hin, dass im Rahmen der Weiterentwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung auch eine sachgerechte und vollständige Zuordnung der Kosten zu den Leistungen sicherzustellen wäre.

Asylverfahren – Teilprozesse

Übersicht

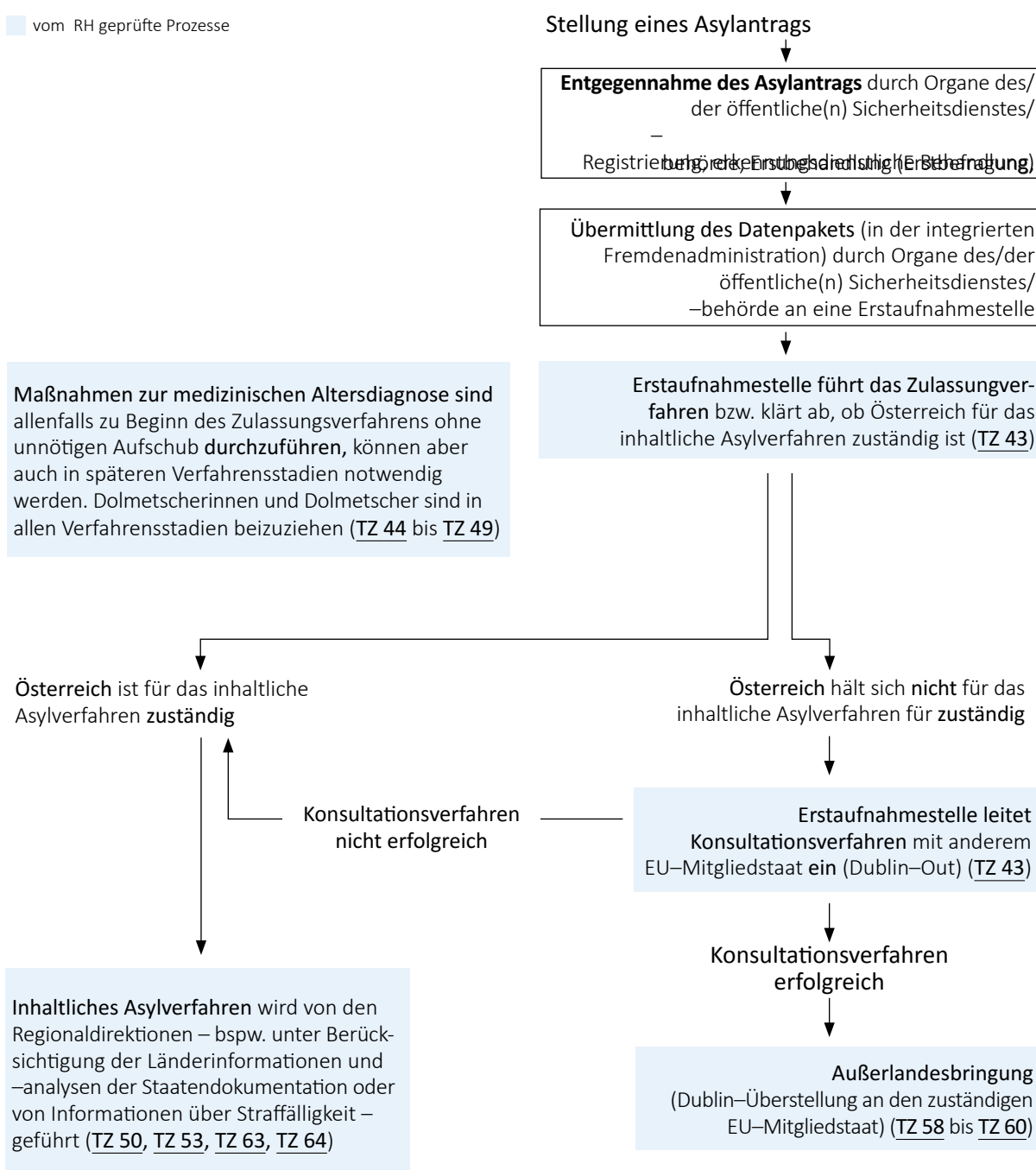
- 42 Die nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick zum Standardverfahren infolge eines Antrags auf internationalen Schutz (Asylverfahren):

Abbildung 11: Überblick über ein Standardverfahren infolge eines Antrags auf internationalen Schutz (Asylverfahren)

Standardverfahren infolge eines Antrags

auf internationalen Schutz (Asylverfahren) / 1.

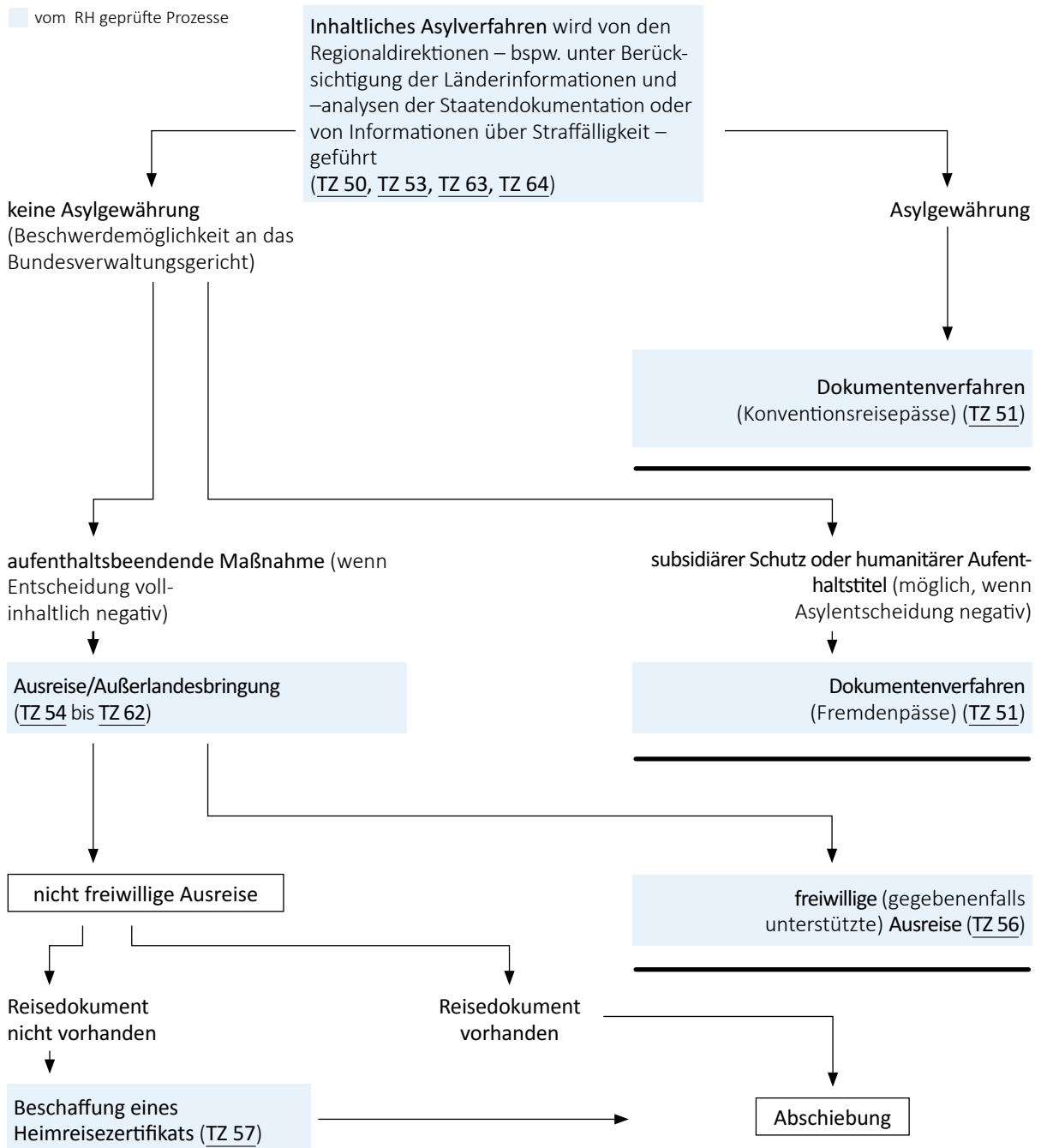
vom RH geprüfte Prozesse



Quellen: AsylG 2005; FPG; BFA; RH

Standardverfahren infolge eines Antrags

auf internationalen Schutz (Asylverfahren) / 2.



Quellen: AsylG 2005; FPG; BFA; RH

Dublin–Verfahren

- 43.1 Grundlage für das Dublin–Verfahren war in erster Linie die Dublin–III–Verordnung. Sie sah unterschiedliche Kriterien vor, um zu ermitteln, welcher EU–Mitgliedstaat zur Führung des inhaltlichen Asylverfahrens zuständig war (z.B. wo Asylwerbende den Antrag auf internationalen Schutz gestellt hatten, über welches Land die Asylwerbenden nach Österreich eingereist waren, in welchem Land sich Familienmitglieder der Asylwerbenden aufhielten).

Die Erstaufnahmestellen führten das Zulassungsverfahren durch. Wurden Asylwerbende nicht zum inhaltlichen Verfahren zugelassen, leiteten sie ein Konsultationsverfahren ein. Je nachdem, ob Asylwerbende von einem EU–Mitgliedstaat nach Österreich oder von Österreich in ein solches Land überstellt werden sollten, unterschied man zwischen Dublin–In– und Dublin–Out–Verfahren. Die Überstellung von Asylwerbenden in einen EU–Mitgliedstaat (Dublin–Out–Verfahren) war abhängig von der Zustimmung dieses Staates.

Die Anzahl der eingeleiteten Konsultationsverfahren, der erhaltenen Zustimmungen sowie der Überstellungen in andere EU–Mitgliedstaaten (Effektuiierung) stellte sich im Zeitraum 2014 bis 2017 wie folgt dar:

Tabelle 9: Dublin–Out (Konsultationsverfahren und Effektuiierung)

	2014	2015	2016	2017
	Anzahl			
eingeleitete Konsultationsverfahren	6.077	16.965	21.314	10.498
erhaltene Zustimmungen (einschließlich Fristablauf ¹)	4.163	11.857	13.514	7.623
Überstellungen in andere Mitgliedstaaten	1.327	1.299	2.599	3.761
	in %			
Zustimmungsquote (Verhältnis Zustimmungen zu eingeleiteten Konsultationsverfahren)	67,9	69,9	63,4	72,6
Effektuiierungsquote (Verhältnis Überstellungen zu Zustimmungen)	31,9	10,9	19,2	49,3

¹ Zuständigkeitsübergang bei Nichtbeantwortung zwischen zwei Wochen und zwei Monaten

Quellen: BFA; RH

Infolge der Migrationskrise 2015/2016 stieg die Zahl der Dublin–Out–Verfahren 2015 und 2016 stark an. Die in diesen Jahren mit rd. 11 % bzw. rd. 19 % sehr geringen Effektuiierungsquoten waren insbesondere darauf zurückzuführen, dass das BFA ab September/Okttober 2015 aufgrund der rechtlichen Lage, der höchstgerichtlichen Judikatur und aufgrund von Hindernissen bei den operativen Modalitäten de facto keine Überstellungen in den – in diesem Zeitraum mit Abstand am stärksten betroffenen – EU–Mitgliedstaat Ungarn vornehmen konnte. So überstellte Österreich im

Jahr 2015 bei rd. 10.900 Konsultationsverfahren und rd. 8.300 Zustimmungen insgesamt nur 400 Personen nach Ungarn, 2016 waren es bei rd. 9.000 Konsultationsverfahren und rd. 4.200 Zustimmungen nur 42 Personen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH (Mai 2018) hatte Österreich die Anwendung der Dublin–III–Verordnung in Bezug auf Griechenland ausgesetzt (keine Konsultationsverfahren). Hinsichtlich Ungarn wurden Überstellungen zwar de facto nicht vollzogen, Konsultationsverfahren jedoch weiterhin geführt, um im Fall der Sekundärmigration in einen anderen EU–Mitgliedstaat den Zuständigkeitsübergang vermeiden zu können.

Die im Jahr 2017 bestehende Differenz von rd. 3.800 zwischen den Zustimmungen im Konsultationsverfahren und den Überstellungen entsprach etwa der Anzahl jener rd. 3.600 Personen, die sich dem Zulassungsverfahren entzogen hatten. Im Gegensatz zur österreichischen Effektivierungsquote von rd. 50 % lag laut einer Studie des European Asylum Support Office (**EASO**) der EU–Durchschnitt bei effektuierten Außerlandesbringungen bei rd. 25 %.

- 43.2 Der RH hielt fest, dass die Effektivierungsquote in Bezug auf Dublin–Out–Verfahren in den Jahren 2015 und 2016 aufgrund der faktischen Unmöglichkeit von Überstellungen in den in diesem Zeitraum hauptbetroffenen EU–Mitgliedstaat Ungarn mit rd. 10 % bzw. rd. 20 % sehr gering gewesen war.

Die im Jahr 2017 bestehende Differenz zwischen der Anzahl der Zustimmungen im Konsultationsverfahren und den tatsächlichen Überstellungen (Effektivierungen) in andere EU–Mitgliedstaaten entsprach im Wesentlichen der Anzahl jener Personen, die sich dem Zulassungsverfahren entzogen hatten. Der RH ging daher davon aus, dass die Effektivierungsquote von rd. 50 % durch eine Verringerung der Anzahl jener Personen, die sich dem Asylverfahren bewusst entziehen, gesteigert werden könnte. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 62.

Dolmetschwesen

- 44.1 (1) Beim BFA waren von Amts wegen in allen Verfahren – vor allem im Asylbereich – eine Dolmetscherin bzw. ein Dolmetscher zu bestellen.³⁶ Dem BFA standen keine Amtsdolmetscherinnen bzw. –dolmetscher zur Verfügung. Das BFA setzte vorrangig gerichtlich beeidete oder besonders geschulte Dolmetscherinnen bzw. Dolmetscher, ansonsten andere sprachkundige Personen ein; dies vor allem bei Einvernahmen, im Altersdiagnoseverfahren, bei medizinischen Untersuchungen und als Begleitung bei Außerlandesbringungen. Sie übten keine Sachverständigenfunktion aus. Die Auswahl, die Bestellung bzw. den Einsatz und die Kontrolle regelte das BFA mittels

³⁶ siehe auch § 39a i.V.m. § 52 Abs. 2 AVG 1991, wonach erforderlichenfalls ein amtlicher oder nichtamtlicher Dolmetscher beizuziehen ist, sofern eine Partei oder zu vernehmende Person der deutschen Sprache nicht hinreichend kundig ist und VwGH 21.12.2006, 2005/20/0267, wonach Dolmetscher im Asylverfahren grundsätzlich beizuziehen sind, wenn Fremde der deutschen Sprache nicht mächtig sind

Erlasses.³⁷ Voraussetzungen für den Einsatz waren Vertrauenswürdigkeit, Unparteilichkeit, Genauigkeit bei der Übersetzung und ausreichende Sprachkenntnis. Die Dolmetscherin bzw. der Dolmetscher musste eine Sicherheitserklärung ausfüllen und eine Zustimmungserklärung zur Sicherheitsüberprüfung abgeben; diese erfolgte durch das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung.

Die Direktion führte eine eigene Dolmetscherliste. Diese stand den Bediensteten über das Intranet zur Verfügung und wurde laufend aktualisiert. Anfang Februar 2018 waren 2.241 Dolmetscherinnen bzw. Dolmetscher in Österreich und Deutschland erfasst.

(2) Bei der Dolmetscherbestellung waren gemäß Erlass folgende Kriterien zu beachten:

- auf der Dolmetscherliste zu finden
- kein bestehendes Bestellungsverbot
- möglichst geringe Anfahrtszeit
- möglichst große Streuung, um ein Naheverhältnis zum BFA zu vermeiden
- Mehrsprachigkeit, um weitere Einvernahmen bei nur einmaliger Anreise vornehmen zu können.

Im Jahr 2016 prüfte die Abteilung IV/IR „Interne Revision“ des Ministeriums das Dolmetschwesen im Ministerium. Im Abschlussbericht beurteilte dieses den Erlass des BFA zum Dolmetschwesen als Best–Practice–Modell.

Nach Auskunft der überprüften Regionaldirektionen, der Erstaufnahmestelle Ost und von Außenstellen hing es vor allem von zwei Faktoren (Anzahl der Dolmetscherinnen bzw. Dolmetscher pro Sprache und Region und Zeitpunkt der geplanten Einvernahme) ab, ob die oben beschriebenen Kriterien eingehalten werden konnten. Die Direktion führte keine systematischen Kontrollen der vorgegebenen Streuung durch.

Basis für die Bestellung waren die Dolmetscherliste und die zentral vorgegebenen Kriterien. Die für die Beauftragung zuständigen Bediensteten ließen bei der Auswahl jedoch teilweise persönliche Erfahrungswerte mit ihnen schon bekannten Dolmetscherinnen bzw. Dolmetschern einfließen und prüften die Dolmetscherliste daher nicht vor jeder Bestellung erneut auf bspw. ein bestehendes Bestellungsverbot.

- 44.2 Der RH hielt positiv fest, dass Kriterien für die Bestellung von Dolmetscherinnen bzw. Dolmetschern definiert waren und diese den Bediensteten der überprüften Organisationseinheiten des BFA bekannt waren. Er merkte jedoch an, dass die Berücksichtigung der Bestellungskriterien – abhängig davon, ob für eine Sprache genügend

³⁷ Erlass zuletzt BMI–BA1132/0095–BFA–A/II/1/2017 vom November 2017

Optionen vorhanden und verfügbar waren – nicht immer sichergestellt war und auch keine systematische zentrale Kontrolle der tatsächlichen Streuung erfolgte.

Der RH hielt kritisch fest, dass die Bestellung teilweise ohne nochmalige Prüfung der Dolmetscherliste erfolgte, da die Bediensteten auf ihnen schon bekannte Dolmetscherinnen und Dolmetscher zurückgriffen.

Er empfahl dem BFA, im Sinne eines Internen Kontrollsystems die Einhaltung der Bestellungskriterien für Dolmetscherinnen und Dolmetscher systematisch zu überprüfen.

- 44.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde die Empfehlung bereits umgesetzt. Im April 2018 sei ein Dolmetscherregister (**DMR**) eingeführt worden. Darin würden die Mindestanforderungen bzw. Mindestkriterien, welche für die Bestellung von Dolmetscherinnen bzw. Dolmetschern notwendig sind, definiert. Ziel des DMR sei eine einheitliche Vorgehensweise sowie die Etablierung und Sicherstellung von qualitativen Standards. Die Umsetzung sei im Erlass vom 7. Juni 2018 geregelt worden. Teile des DMR – wie die Auflistung aller verfügbaren Dolmetscherinnen bzw. Dolmetscher – seien bereits umgesetzt. Eine Erweiterung der einheitlichen Stammdatenhaltung im DMR um einen digitalisierten Verrechnungsprozess sei derzeit in Umsetzung und werde im Jahr 2019 abgeschlossen.

Darüber hinaus werde im Sinne des IKS eine Strategie zur systemischen Überprüfung der tatsächlichen Streuung im Bereich der Bestellung von Dolmetscherinnen bzw. Dolmetschern entwickelt werden.

- 45.1 (1) Dolmetscherinnen bzw. Dolmetschern standen Gebühren nach den §§ 53 und 54 Gebührenanspruchsgesetz (**GebAG**) zu. Demnach waren die zustehenden Gebühren unter anderem von der Tageszeit, der Dauer der erbrachten Leistung sowie von Anreiseweg und –dauer abhängig. Für schriftliche Übersetzungen waren im GebAG eigene Werte festgesetzt, deren Höhe vom Schwierigkeitsgrad, der Lesbarkeit und der Länge des zu übersetzenden Dokuments abhingen.

§ 53b AVG 1991 sah vor, dass eine Verordnung der Bundesregierung die Gebühren der nicht amtlichen Dolmetscher in Pauschalbeträgen (nach Tarifen) festsetzte. War dies nicht der Fall, war das GebAG anzuwenden. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung existierte eine solche Verordnung nicht.

(2) Nach der Einvernahme füllten die Case Owner gemeinsam mit den Dolmetscherinnen bzw. Dolmetschern ein Summenblatt mit den wesentlichen Eckdaten der Einvernahme aus und bestätigten die Angaben mittels Unterschrift. Die Dolmetscherinnen bzw. Dolmetscher hatten für ihre Abrechnung eine Muster–Gebührennote des BFA zu verwenden, die im Wesentlichen die in Frage kommenden Gebühren und

deren Gliederung gemäß GebAG abbildete. Die Organisationseinheit prüfte die Gebührennote nach Erhalt auf Vollständigkeit – mit besonderem Fokus auf die Reisekosten und eine etwaige Umsatzsteuer – und glich sie mit dem Summenblatt ab.

(3) Die Freigabe der Gebührennoten erfolgte durch die Direktion. Im Zuge dessen prüfte diese die Abrechnungen stichprobenartig anhand von IFA-Einträgen, Daten in der Haushaltsverrechnung des Bundes (**HV-SAP**) und mittels Routenplanern auf Schlüssigkeit und Plausibilität.

Um Doppelverrechnungen oder Mehrfachanweisungen zu vermeiden, führte die Direktion noch zusätzliche anlassbezogene Kontrollen der Gebührennoten durch. Bei Unregelmäßigkeiten kontaktierte das BFA die Dolmetscherin bzw. den Dolmetscher und veranlasste die Korrektur der Abrechnung.

Die Kontrolle zufällig ausgewählter Honorarnoten einzelner Dolmetscherinnen bzw. Dolmetscher durch den RH zeigte, dass diese teilweise für Einvernahmen an zwei aufeinanderfolgenden Tagen Gebühren für die Hin- und Rückreise aus anderen bzw. in andere Bundesländer geltend machten (z.B. Wien–Innsbruck–Wien oder Salzburg–Vorarlberg–Salzburg). Ob die mehrmalige Anreise tatsächlich erfolgte, ließ sich nicht feststellen.

45.2 Der RH hielt fest, dass die Abrechnung gemäß GebAG aufwendig und die zustehenden Gebühren nicht immer zweifelsfrei zu bestimmen bzw. zu kontrollieren waren, wodurch die Möglichkeit zur Verrechnung ungerechtfertigter Gebühren nicht ausgeschlossen werden konnte. Er verwies im Hinblick auf eine Vereinfachung der Kontrolle und im Sinne eines ökonomischen Abrechnungsprozesses auf seine Empfehlung in **TZ 46**, wonach die Reisekosten bzw. entfernungsabhängigen Gebühren gesondert und systematisch erfasst werden sollten.

46.1 (1) Dem RH standen zu den folgend angeführten Kosten und Zahlen aufgrund der Verteilung der Buchungen auf mehrere Konten und der teilweise bestehenden mehrfachen Erfassung einzelner Kreditoren keine (weitgehend) automatisierten Auswertungsmöglichkeiten zur Verfügung. Die Zuordnung der Kosten sowie die Auswertungen führte der RH auf Basis der Konten bzw. Einträge in HV-SAP manuell durch.

Aus der folgenden Tabelle sind die Gesamtkosten für mit den Verfahren beim BFA in Zusammenhang stehenden Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen der Jahre 2014 bis 2017 ersichtlich.

Tabelle 10: Kosten der Dolmetschleistungen

	2014	2015	2016	2017	Gesamt
	in Mio. EUR				
Gesamtkosten ¹	3,57	4,36	6,34	7,35	21,62
davon Kosten mündliche Übersetzungen	3,30	4,12	5,99	6,81	20,22
davon sonstige Übersetzungsleistungen	0,27	0,24	0,35	0,55	1,41

Rundungsdifferenzen möglich

¹ ohne Kosten der Übersetzung von Informationsbroschüren oder –dokumenten allgemeiner Natur

Quellen: Finanzierungshaushalt HV–SAP; RH

Die Gesamtkosten beliefen sich im Jahr 2014 auf rd. 3,57 Mio. EUR und stiegen bis zum Jahr 2017 um mehr als 100 % auf rd. 7,35 Mio. EUR. Mehr als 90 % dieser Kosten waren auf mündliche Übersetzungen, d.h. Dolmetschleistungen im Zuge von Einvernahmen oder im Altersdiagnoseverfahren, zurückzuführen. Im Jahr 2017 legten die Dolmetscherinnen bzw. Dolmetscher rd. 30.000 Gebührennoten für mündliche Übersetzungsleistungen.

Eine genauere Betrachtung des Jahres 2017 zeigte, dass der Median der pro Dolmetscherin bzw. Dolmetscher und Jahr verrechneten Gebühr für mündliche Übersetzungsleistungen bei 1.132 EUR und somit deutlich unter dem arithmetischen Mittel von rd. 7.472 EUR lag. Die pro Jahr verrechneten Gebühren lagen zwischen rd. 35 EUR und rd. 120.000 EUR. Jene 70 Dolmetscherinnen bzw. Dolmetscher (rd. 7,7 % aller eingesetzten), die im Jahr 2017 in Summe die höchsten Gebühren verrechnen konnten, erhielten zusammen mehr als 50 % der insgesamt ausgezahlten Gebühren.

Die Analyse ausgewählter Gebührennoten der drei Dolmetscher, die im Jahr 2017 die höchsten Gesamtgebühren geltend machten, ergab, dass bei diesen die verrechneten Reisegebühren regelmäßig die hohen Gesamtgebühren bedingten.

(2) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lief in der Direktion ein Projekt zur Abklärung der Möglichkeiten zur Durchführung videogestützten Dolmetschens. Im Zwischenbericht vom März 2018 stellte das BFA Berechnungen zu einer möglichen Kostenersparnis im Bereich der Reisekosten an. Im Zuge dessen wertete es die 350 teuersten Gebührennoten des Jahres 2017 aus und stellte die darin verrechneten Reisekosten jenen bei einer Anreise zu einem Wiener Standort gegenüber. In Wien fand sich zu beinahe allen in diesen Gebührennoten verrechneten Sprachen eine ausreichende Anzahl an Dolmetscherinnen und Dolmetschern; hier könnte Infrastruktur zur Durchführung von Dolmetschleistungen via Videokonferenzsystem geschaffen werden bzw. war diese schon teilweise vorhanden. Die Auswertung ergab ein Einsparungspotenzial im Bereich der Reisegebühren in Höhe von 200 EUR bis

1.000 EUR pro Gebührennote. In Summe ergab sich für die 350 ausgewählten Gebührennoten ein Einsparungspotenzial von rd. 166.000 EUR.

- 46.2 Der RH hielt fest, dass von den gesamten ausgezahlten Gebühren für Dolmetschleistungen mehr als 50 % auf 70 Dolmetscherinnen bzw. Dolmetscher (rd. 7,7 % aller eingesetzten) entfielen. Die verrechneten Reisekosten bzw. entfernungsabhängigen Gebühren für Reisezeiten stellten einen erheblichen Anteil an den Dolmetschkosten dar. Er wies darauf hin, dass eine vollständige und gesonderte Erfassung der Reisekosten nicht erfolgte und daher eine vollumfängliche Auswertung dieser weder dem BFA noch dem RH möglich war.

Der RH hielt positiv fest, dass das BFA bereits Überlegungen zur Reduktion der Reisekosten – insbesondere zu Möglichkeiten des Videodolmetschens – anstellte.

(1) Der RH empfahl dem BFA, das Dolmetschwesen unter Kosten–Nutzen–Aspekten zu evaluieren, insbesondere im Hinblick auf

- die Verteilung der verrechneten Gebühren pro Dolmetscherin bzw. Dolmetscher und Jahr,
- die Einführung einer gesonderten und systematischen Erfassung der Reisekosten bzw. entfernungsabhängigen Gebühren und
- die Etablierung eines flächendeckenden Video–Dolmetsch–Systems.

(2) Er empfahl dem BFA weiters, unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Evaluierung des Dolmetschwesens unter Kosten–Nutzen–Aspekten gegebenenfalls auf eine Verordnung der Bundesregierung gemäß § 53b Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 hinzuwirken, mit welcher die Gebühren der nichtamtlichen Dolmetscherinnen bzw. Dolmetscher in Pauschalbeträgen festzusetzen sind.

- 46.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums habe es die Empfehlung bezüglich der Evaluierung des Dolmetschwesens bereits teilweise umgesetzt und werde an der weiteren Umsetzung arbeiten. Mit einer verbindlichen Arbeitsanleitung im Bereich Videodolmetschen seien die Möglichkeiten im Dolmetscherwesen bundesweit erweitert worden und allen Organisationseinheiten des BFA seien weitere Instrumente für die Aufgabenerfüllung in Form von Videodolmetschen zur Verfügung gestellt worden. Durch den Einsatz von Videodolmetschen bei asyl– und fremdenrechtlichen Verfahren werde die Verfügbarkeit von Dolmetscherinnen bzw. Dolmetschern bundesweit erhöht, seltene Sprachen würden flächendeckend verfügbar gemacht und Kostenreduktionen im Dolmetschbereich bei den Reisekosten erzielt.

Die Möglichkeit zur Auswertung der verrechneten Gebühren und sonstiger Kostenkomponenten (z.B. Reisekosten) werde im Rahmen des Projekts DMR gewährleistet. Dieses befinde sich derzeit in Umsetzung. Im Anschluss daran werde eine Kosten–Nutzen–Analyse durch die zuständige Abteilung V/11 durchgeführt.

(2) Betreffend eine etwaige Verordnung der Bundesregierung führte das Ministerium an, dass die Verrechnung im Rahmen des Projekts DMR gemäß der derzeitigen Gesetzeslage auf den Regelungen des Gebührenanspruchsgesetzes basiere – dieses sehe grundsätzlich keine Pauschalbeträge vor. Bei einer diesbezüglichen ressortübergreifenden Besprechung zum Thema seien bei der Auslotung unterschiedlicher Möglichkeiten verfassungsrechtliche Problemlagen zu Tage getreten. Die Durchführung einer dementsprechenden Verordnung könne seitens des Ministeriums bei einer budgetären Mehrbelastung nicht mitgetragen werden.

Medizinische Altersdiagnose

- 47 In asyl– und fremdenrechtlichen Verfahren galten für (unbegleitete) Minderjährige spezielle und teilweise gegenüber Volljährigen besserstellende Regelungen bzw. Vorgaben zu deren Schutz.³⁸ Aus diesem Grund war es unerlässlich festzustellen, ob es sich bei Fremden um Minderjährige oder Volljährige handelte. Gleichzeitig machten Personen in den Verfahren oft unrichtige Angaben ihr Alter betreffend, um von der privilegierten Stellung der Minderjährigen zu profitieren.³⁹

Eine medizinische Altersdiagnose konnte durch das BFA angeordnet werden, wenn es der oder dem Fremden nicht gelang, „eine behauptete und aufgrund der bisher vorliegenden Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens zweifelhafte Minderjährigkeit [...] durch unbedenkliche Urkunden oder sonstige geeignete und gleichwertige Bescheinigungsmittel nachzuweisen“.⁴⁰ Sie war nur in Zweifelsfällen als letztmögliches Mittel durchzuführen – vorrangig erfolgte eine Überprüfung der vorgelegten Dokumente. Eine augenscheinliche Beurteilung allein war zur Einschätzung in der Regel nicht ausreichend. Das BFA–VG erlaubte zur Altersdiagnose ausdrücklich auch die Vornahme von radiologischen Untersuchungen, wobei die Mitwirkung der Fremden an diesen nicht erzwungen werden konnte.

³⁸ War bspw. bei unbegleiteten Minderjährigen kein Familienmitglied anwesend, war der Aufenthaltsstaat für das Asylverfahren zuständig; dies unter Umständen sogar, wenn der Asylantrag in einem anderen EU–Mitgliedstaat gestellt wurde (VwGH 20.12.2016, Ra 2016/21/0345 zu Art. 8Abs. 4 Dublin–III–Verordnung). Auch für Abschiebungen galten spezielle Vorgaben – so mussten die Minderjährigen jedenfalls einem Familienmitglied im Zielland übergeben werden können (§ 46 Abs. 3 FPG 2005). Weiters hat die Minderjährigkeit Auswirkungen auf die Möglichkeiten beim Familienverfahren (Familiennachzug; § 34 i.V.m. § 2 Abs. 1 Z 22 AsylG 2005).

³⁹ siehe auch Erläuterungen zur Regierungsvorlage Fremdenrechtsänderungsgesetz2009 (Nummer330 der Beilagen XXIV. Gesetzgebungsperiode, 16f)

⁴⁰ § 13 Abs. 3 BFA–VG

Die medizinische Altersdiagnose war, soweit erforderlich, zu Beginn des Zulassungsverfahrens und ohne unnötigen Aufschub durchzuführen.⁴¹

Sie hatte auf Basis von (zumindest) drei individuellen Untersuchungsmethoden zu erfolgen und fand Ausdruck in einem Gesamtgutachten.⁴² In diesem musste die Feststellung des Mindestalters mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit erfolgen. War das nicht der Fall, so waren Fremde im Zweifel als minderjährig einzustufen.⁴³

Den ersten Schritt stellte eine Handröntgenuntersuchung dar. War die behauptete Minderjährigkeit auch nach Durchführung dieser zweifelhaft, gab das BFA ein medizinisches Gesamtgutachten, d.h. eine multifaktorielle Altersdiagnose in Auftrag.⁴⁴

- 48.1 Das BFA regelte die Vorgehensweise zur Altersdiagnose mittels Erlasses.⁴⁵ Demnach sollte der Zeitraum zwischen Antragstellung und Feststellung der Minder- oder Volljährigkeit bei maximal zwei Monaten liegen. Bei Verzögerung durch Überbelastung einzelner medizinischer Institute sollten gegebenenfalls andere medizinische Institute hinzugezogen werden. Es waren nur jene Institute zu beauftragen, die zur Durchführung fachlich geeignet waren und welche die notwendige Expertise zur Erstellung eines medizinischen Altersgutachtens besaßen. Anders als im Bereich des Dolmetschwesens legte die Direktion betreffend die Sachverständigen für medizinische Altersdiagnosen nicht fest, dass zur Vermeidung eines Naheverhältnisses zum BFA auf eine möglichst breite Streuung geachtet werden sollte.

Es bestanden für die BFA-Bediensteten klare Vorgaben, wie mit den Ergebnissen der Untersuchung umgegangen werden sollte, und es waren diesbezügliche Prozesse definiert. Das BFA beauftragte im überprüften Zeitraum für die Erstellung der medizinischen Gesamtgutachten ausschließlich drei Institute bzw. Sachverständige in Oberösterreich, der Steiermark und in Wien, im Bereich der Handröntgen (beinahe) ausschließlich ein einziges Institut in Niederösterreich. Die für die Erstellung der Gesamtgutachten zuständigen Sachverständigen waren schon vor Begründung des BFA für das Bundesasylamt tätig. Dieses entwickelte den einheitlichen Prozess zur medizinischen Altersdiagnose in Abstimmung mit den Instituten. Systematische Maßnahmen, um zusätzliche geeignete Sachverständige für medizinische Altersdiagnosen – auch für den Fall einer Überlastung der bereits in Anspruch genommenen

⁴¹ § 29 Abs. 6 AsylG 2005

⁴² Gemäß § 2 Abs. 1 Z 25 AsylG 2005 handelte es sich bei der multifaktoriellen Untersuchungsmethodik (§ 13 Abs. 3 BFA-VG) um ein auf drei individuellen medizinischen Untersuchungen (insbesondere körperliche, zahnärztliche und Röntgenuntersuchung) basierendes Modell zur Altersdiagnose nach dem Stand der Wissenschaft.

⁴³ § 13 Abs. 3 BFA-VG

⁴⁴ Diese umfasste neben einer körperlichen Untersuchung auch eine Computertomografie bzw. Röntgenuntersuchungen des Schlüsselbeins und des Gebisses. Das Gutachten gab Aufschluss über das Mindestalter zum Untersuchungszeitpunkt bzw. ermittelte darauf aufbauend das für das Verfahren relevante Mindestalter zum Antragszeitpunkt.

⁴⁵ Erlass zuletzt BMI-BA1210/0183-BFA-B/I/1/2016 vom 27. Juni 2017

Institute – ausfindig zu machen, waren für den RH im überprüften Zeitraum nicht feststellbar.

- 48.2 Der RH anerkannte, dass das BFA im Bereich der medizinischen Altersdiagnosen ein mehrstufiges Verfahren etablierte, das schon vor Erstellung der Gesamtgutachten eine Vorauswahl der in Frage kommenden Fremden ermöglichte. Er stellte positiv fest, dass diesbezügliche Prozesse klar definiert waren, merkte jedoch kritisch an, dass eine möglichst breite Streuung bei den Sachverständigen nicht vorgesehen war. Es ergingen Aufträge für Gesamtgutachten im überprüften Zeitraum ausschließlich an drei Institute bzw. Sachverständige, im Bereich der Handröntgen (beinahe) ausschließlich an ein einziges Institut. Der RH wies kritisch darauf hin, dass sich das BFA dadurch in ein Abhängigkeitsverhältnis begab, negative wirtschaftliche Folgen nicht ausgeschlossen werden konnten und das Risiko der Überlastung der Institute im Falle eines neuerlichen Anstiegens der Antragszahlen oder bei Ausfall (z.B. Krankheit, Ruhestand) einzelner Sachverständiger bestand.

Der RH empfahl daher dem BFA, weitere geeignete Sachverständige für die Erstellung der Gutachten im Bereich der medizinischen Altersdiagnose zu gewinnen, um das Risiko eines Abhängigkeitsverhältnisses, der Überlastung sowie des Ausfalls von Sachverständigen zu minimieren.

- 48.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde die Empfehlung bereits umgesetzt. Allgemein seien zur Durchführung einer medizinischen Altersdiagnose medizinische Sachverständige bzw. medizinische Institute zu beauftragen, die zur Durchführung einer medizinischen Altersdiagnose fachlich geeignet sind und die notwendige Expertise zur Erstellung eines medizinischen Altersgutachtens besitzen.

Die Anzahl der Gutachterinnen bzw. Gutachter sei aufgrund des stark spezialisierten Gebietes jedoch äußerst beschränkt, sodass derzeit lediglich die Möglichkeit besteht, diese in Graz, Linz und Wien zu bestellen. Zudem scheine der Sachverständige in Linz als österreichweit einziger gerichtlich beeideter Sachverständiger in dieser speziellen Sparte auf. Genannter sei auch als Sachverständiger für „Age assessment of juvenile migrants“ auf der Homepage der Europäischen Kommission eingetragen. Die im Ministerium dafür zuständige Abteilung V/11 werde jedoch bis Ende 2019 einen Maßnahmenplan erstellen und zu einem Expertengespräch zur Klärung der Realisierungschancen einladen.

- 49.1 (1) Das BFA erfasste die Anzahl der beauftragten medizinischen Altersdiagnosen sowie die im selben Zeitraum eingelangten Ergebnisse auf Monats- und Jahresbasis. Aufgrund der zeitlichen Differenz zwischen Beauftragung und Erhalt der Gutachten sowie der Nichtteilnahme Fremder an angeordneten Untersuchungen bestanden statistische Abweichungen zwischen diesen Zahlen.

Die folgende Tabelle zeigt die beschriebene Auswertung für die Jahre 2014 bis 2017:

Tabelle 11: Anzahl der medizinischen Altersdiagnosen

	2014	2015	2016	2017
	Anzahl			
veranlasste Gutachten Handröntgen	1.458	5.322	3.943	1.355
veranlasste Gesamtgutachten	798	2.826	2.847	867
erhaltene Gutachten Handröntgen	1.177	3.826	2.684	1.045
<i>davon minderjährig</i>	212	587	525	201
<i>davon möglich minderjährig (Grenzfälle)</i>	130	469	315	151
<i>davon Indikation für volljährig</i>	835	2.770	1.844	693
erhaltene Gesamtgutachten	706	1.746	2.252	631
<i>davon minderjährig</i>	292	914	1.333	382
<i>davon volljährig</i>	414	832	919	249

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BFA; RH

Die Auswertung ergab, dass in den Jahren 2014 bis 2017 zwischen rd. 15 % und rd. 20 % der erhaltenen Gutachten auf Basis der beauftragten Handröntgen zweifelsfrei die Minderjährigkeit des Fremden feststellten. Die durchgeführten multifaktoriellen Altersdiagnosen (Gesamtgutachten) führten in rd. 39 % (2017) bis 59 % (2014) der Fälle dazu, dass die von Fremden behauptete Minderjährigkeit zweifelsfrei widerlegt wurde.

(2) Die beauftragten Institute fungierten als nichtamtliche Sachverständige. Da das GebAG keine festen Tarife für multifaktorielle Altersdiagnosen festsetzte, zahlte das BFA gemäß § 34 GebAG mit den Instituten vereinbarte Gebühren.

Die Erfassung der Ausgaben für medizinische Altersdiagnosen durch das BFA erfolgte im überprüften Zeitraum uneinheitlich auf zumindest drei unterschiedlichen Konten. Leistungen, die nicht mit Altersdiagnosen in Zusammenhang standen, wurden zum Teil ebenfalls auf diesen Konten erfasst (z.B. Ausgaben für andere ärztliche Leistungen, Sachverständige und Gutachter; Kostenrückerstattung für DNS-Analysen). Für Auftragnehmer waren darüber hinaus teilweise mehrere Kreditorenkonten angelegt. Eine ad hoc-Auskunft über die Höhe der Gesamtausgaben für medizinische Altersdiagnosen konnte das BFA folglich nicht bzw. nur mit großem Aufwand geben. Der RH nahm daher eine manuelle Zuordnung bzw. Auswertung auf Basis der Buchungen in HV-SAP vor, wobei die Personalausgaben, die für Bedienstete des BFA, welche mit der (administrativen) Abwicklung von Altersdiagnoseverfahren betraut waren, nicht berücksichtigt wurden.

Die Kosten für medizinische Altersdiagnosen beliefen sich im Jahr 2014 auf rd. 563.000 EUR und erreichten im Jahr 2016 mit rd. 2,65 Mio. EUR ihr vorläufiges Maximum. Im überprüften Zeitraum 2014 bis 2017 betrugen die Gesamtausgaben rd. 5,88 Mio. EUR.

- 49.2 Der RH hielt fest, dass die multifaktoriellen Altersdiagnosen (Gesamtgutachten) in rd. 39 % (2017) bis 59 % (2014) der Fälle die von Fremden behauptete Minderjährigkeit zweifelsfrei widerlegten. Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Erfassung der Ausgaben für medizinische Altersdiagnosen uneinheitlich auf zumindest drei unterschiedlichen Konten erfolgte und Kreditoren teilweise mehrfach als solche erfasst wurden. Dadurch waren dem BFA keine ad hoc-Aussage über die Gesamtausgaben in diesem Bereich oder weitergehende Auswertungen – etwa zur Steuerung – möglich.

Der RH empfahl daher dem BFA, die mit der medizinischen Altersdiagnose in Zusammenhang stehenden Ausgaben klar zu definieren und einheitlich zu erfassen.

- 49.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums habe es die Empfehlung bereits umgesetzt. Es habe eine Prüfung sowie eine darauffolgende Kontenbereinigung samt Definitionen der Leistungen im Sachverständigenbereich stattgefunden. Dabei seien im Wesentlichen die bestehenden Sachkonten für Leistungen nach dem Gebührenanspruchsgesetz um den Bereich der Sachverständigen und der Altersfeststellung erweitert worden, um somit eine diesbezügliche Auswertbarkeit erleichtern zu können.

Staatendokumentation

- 50.1 Die Staatendokumentation – eingerichtet mit dem AsylG 2005 beim ehemaligen Bundesasylamt – war seit 2014 Teil des BFA und in § 5 BFA–G gesetzlich verankert. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren 23 Bedienstete des BFA in der Staatendokumentation tätig.

Die Aufgaben und Tätigkeiten der Staatendokumentation waren u.a. im Erlass Staatendokumentation geregelt und bestanden vor allem in der Sicherung der Asylverfahren durch Zurverfügungstellung von fundierten Länderrecherchen und –analysen und in der wissenschaftlichen Aufbereitung dieser Informationen für den gesamten Instanzenzug.

Die Staatendokumentation erstellte ihre Produkte (Anfragebeantwortungen, Länderinformationsblätter, Kurzinformationen, Analysen und Berichte zu Fact Finding Missions) auch bspw. für das BVwG, für Höchstgerichte oder andere Ministerien.⁴⁶

⁴⁶ Das BVwG, die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts und der Bundesminister für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz waren berechtigt, das BFA im Rahmen der Staatendokumentation um die Sammlung von verfügbaren Informationen und die Auswertung von vorhandenen oder zu sammelnden Informationen zu einer bestimmten Frage im Wege der Amtshilfe zu ersuchen. Das BFA hatte diesem Ersuchen zu entsprechen (vgl. § 5 Abs. 3 BFA–G).

Auf internationaler und europäischer Ebene knüpfte die Staatendokumentation zahlreiche Kontakte. Sie war vor allem mit den „Country of Origin Information Units“ anderer EU-Mitgliedstaaten gut vernetzt. Intensive Zusammenarbeit erfolgte auch mit dem EASO sowie im Rahmen einer Kooperation zwischen Deutschland, Österreich, Schweiz und Luxemburg. Für die Vorgehensweise der Staatendokumentation galten besondere Richtlinien, die in einer eigenen Methodologie festgelegt und vom Beirat der Staatendokumentation beschlossen worden waren. Dieser war gemäß § 5 Abs. 4 BFA–G beim Ministerium eingerichtet und hatte im Wesentlichen die Aufgabe, Empfehlungen für die Führung der Staatendokumentation, für die Sammlung relevanter Tatsachen, für die Bewertung der verwendeten Quellen sowie für das Erstellen der Analyse abzugeben.

Neben der BFA–Methodologie bestand ein System der Qualitätssicherung, das z.B. ein Mehraugenprinzip, eine Peer Review oder externe Kontrollen durch internationale Partner vorsah.

- 50.2 Nach Ansicht des RH stellte die Tätigkeit der Staatendokumentation einen wesentlichen Beitrag für die Asylverfahren dar.

Der RH hielt positiv fest, dass es für die Erstellung der unterschiedlichen Produkte der Staatendokumentation und auch zu deren Qualitätssicherung eigene Standards und Vorschriften gab.

Der RH erachtete es zudem als positiv, dass auch andere Stellen auf die Staatendokumentation zugreifen konnten und die Staatendokumentation zudem in internationale Kooperationen eingebunden war und mit anderen europäischen Staaten ständigen Informationsaustausch betrieb.

Dokumentenverfahren

- 51.1 Die §§ 88 bis 97 FPG 2005 regelten „Österreichische Dokumente für Fremde“. Aus Sicht des BFA waren in diesem Zusammenhang in erster Linie Konventionsreisepässe, Fremdenpässe und die Identitätskarte für Fremde von Bedeutung.⁴⁷

Ein Konventionsreisepass konnte von Fremden beantragt werden, wenn diese in Österreich asylberechtigt waren.

⁴⁷ weiters noch der Lichtbildausweis für Träger von Privilegien und Immunitäten, Rückkehrausweise für Staatsbürgerinnen und Staatsbürger eines EU-Mitgliedstaates sowie ein Reisedokument für die Rückführung von Drittstaatsangehörigen

Die Gründe für die Ausstellung eines Fremdenpasses waren zahlreich: So konnten bspw.

- Staatenlose oder Personen ungeklärter Staatsangehörigkeit, die kein gültiges Reisedokument besaßen oder
- bestimmte ausländische Staatsangehörige, die seit mindestens vier Jahren ununterbrochen ihren Hauptwohnsitz im Bundesgebiet hatten sowie u.a. auch
- Fremde, denen in Österreich der Status des subsidiär Schutzberechtigten zukam und denen es nicht möglich war, sich ein gültiges Reisedokument ihres Heimatstaates zu beschaffen,

die Ausstellung eines Fremdenpasses beantragen.

Identitätskarten konnten Fremde unter bestimmten Umständen dann mündlich beantragen, wenn ihnen die Ausstellung eines Konventionsreisepasses bzw. eines Fremdenpasses versagt wurde.

Die Bearbeitung von Anträgen auf Fremdenpässe, Konventionsreisepässe und Identitätskarten erfolgte in der überprüften Regionaldirektion Tirol durch Bedienstete des Koordinationsbüros. In der überprüften Regionaldirektion Wien war damit das eigens eingerichtete Passcenter befasst.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die zwischen 2014 und 2017 vom BFA durchgeführten Dokumentenverfahren.

Tabelle 12: Durchgeführte Dokumentenverfahren

	2014	2015	2016	2017
	Anzahl			
negativ abgeschlossene Dokumentenverfahren	585	421	328	354
<i>davon nicht genehmigte Anträge auf Konventionsreisepässe</i>	— ¹	— ¹	77	89
<i>davon nicht genehmigte Anträge auf Fremdenpässe</i>	— ¹	— ¹	251	265
positiv abgeschlossene Dokumentenverfahren/ ausgestellte Dokumente	23.881	31.374	39.998	44.901
<i>davon Konventionsreisepässe</i>	— ¹	— ¹	34.476	38.736
<i>davon Fremdenpässe</i>	— ¹	— ¹	5.236	5.828
<i>davon Identitätskarten</i>	— ¹	— ¹	51	89
<i>davon Duldungskarten</i>	— ¹	— ¹	235	248
Summe Dokumentenverfahren	24.466	31.795	40.326	45.255

¹ 2014 und 2015 keine getrennte (händische) Erfassung durch das BFA

Im Bereich der Beantragung einer Identitätskarte stellte der RH fest, dass sich die Vorgehensweise in der Regionaldirektion Tirol von jener der Regionaldirektion Wien unterschied. In Wien bot das Passcenter Antragstellerinnen und Antragstellern seit dem 1. November 2017 die Möglichkeit an, schriftlich ihren Passantrag zurückzuziehen. Auf diese Weise konnte die Identitätskarte schneller und mit geringerem administrativen Aufwand von Fremden beantragt und deren Ausstellung in die Wege geleitet werden. In der Regionaldirektion Tirol wandte man kein derartiges „vereinfachtes“ Verfahren an.

- 51.2 Der RH hielt fest, dass die Vorgehensweise der Regionaldirektion Wien bei der Beantragung und Ausstellung von Identitätskarten für Fremde zeitsparend und praktikabel war.

Der RH empfahl dem BFA zu prüfen, ob die Vorgehensweise bei der Beantragung und Ausstellung von Identitätskarten für Fremde der Regionaldirektion Wien auch bei anderen Regionaldirektionen umgesetzt werden könnte.

- 51.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde die Empfehlung bereits umgesetzt. In Bezug auf die in Wien gängige Vorgehensweise bei der Beantragung und Ausstellung von Identitätskarten für Fremde (schriftliche Zurückziehung des Passantrags und dadurch geringerer administrativer Aufwand) sei anzuführen, dass diesbezüglich die BFA-Direktion an die ebenfalls vom RH überprüfte Regionaldirektion Tirol herantreten werde, um zu eruieren, ob eine Übernahme dieser Vorgehensweise auch in Tirol umsetzbar sei. Für den Fall, dass diese zeitsparende, in Wien durchgeführte Maßnahme sich auch für die Regionaldirektion als praktikabel erweisen sollte, würden in weiterer Folge die übrigen BFA Organisationseinheiten kontaktiert, um diese flächendeckend in allen Dienststellen einzuführen. Anzumerken sei allgemein, dass aufgrund des Sonderstatus, den Wien in Bezug auf die Ausstellung von Dokumenten durch ein eigenes Passcenter innehatte, nicht automatisch angenommen werden könne, dass in allen Bundesländern eine derartige Notwendigkeit bestehe.

Aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei Asylwerbenden und sonstigen Fremden

- 52 Unter den im FPG 2005 genannten Voraussetzungen hatte das BFA Fremde mit Bescheid zur Ausreise zu verpflichten (aufenthaltsbeendende Maßnahmen zu setzen). Die Art der aufenthaltsbeendenden Maßnahme, die Voraussetzungen sowie der jeweils betroffene Personenkreis stellten sich wie folgt dar:

Abbildung 12: Arten von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen, gesetzliche Voraussetzungen und betroffener Personenkreis

von gesetzlicher Bestimmung betroffener Personenkreis

Drittstaatsangehörige		unionsrechtlich aufenthaltsberechtigte EWR-Bürgerinnen und Bürger, Schweizer Bürgerinnen und Bürger sowie begünstigte Drittstaatsangehörige	
Fremdenpolizeigesetz 2005			
§ 52	§ 61	§ 66	§ 67
Rückkehrentscheidung ¹	Anordnung zur Außerlandesbringung	Ausweisung	Aufenthaltsverbot
wenn kein rechtmäßiger Aufenthalt im Bundesgebiet	wenn kein rechtmäßiger Aufenthalt im Bundesgebiet und anderer Mitgliedstaat vertraglich oder aufgrund Dublin-Verordnung zuständig	wenn unionsrechtliches Aufenthaltsrecht wegen Gefährdung aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit, fehlender Voraussetzungen oder fehlender Nachweise der Voraussetzungen nicht (mehr) zukommt	wenn aufgrund persönlichen Verhaltens öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdet
wenn Antrag auf internationalen Schutz wegen Drittstaats-sicherheit zurückgewiesen	wenn Antrag auf internationalen Schutz wegen bestehenden Schutzes im EWR-Staat oder in der Schweiz zurückgewiesen		wenn gerichtliche Verurteilung zu unbedingter Freiheitsstrafe von mehr als fünf Jahren
wenn weder asyl- noch subsidiär schutz-berechtigt	wenn Antrag auf internationalen Schutz zurückgewiesen, weil anderer Mitglied-staat vertraglich oder aufgrund Dublin-Verordnung zuständig		wenn Teil einer kriminellen Organisation oder terroristischen Vereinigung
wenn Asylstatus aberkannt und nicht subsidiär schutzberechtigt	wenn Zurückweisung wegen entschiedener Sache eines der Zurückweisung aus obigen Gründen folgenden Bescheidab-änderungsbegehrens		wenn durch Verhalten nationale Sicherheit gefährdet
			wenn Verbrechen gegen Frieden, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen Menschlichkeit gebilligt oder dafür geworben

Asylwerbende

sonstige Fremde

EWR = Europäischer Wirtschaftsraum

Asylwerbende
 sonstige Fremde

EWR = Europäischer Wirtschaftsraum

¹ Mit einer Rückkehrentscheidung konnte vom Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl ein Einreiseverbot erlassen werden.

Quellen: FPG 2005; RH

- 53 (1) Bestimmte Asylentscheidungen waren gemäß § 10 AsylG 2005 mit einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme nach dem FPG 2005 (Rückkehrentscheidung oder Anordnung zur Außerlandesbringung) zu verbinden. Die Anzahl dieser Entscheidungen stellte sich im überprüften Zeitraum wie folgt dar. Nachdem für die Jahre 2014 und 2015 keine validen Zahlen verfügbar waren⁴⁸, beschränkt sich die Darstellung auf die Jahre 2016 und 2017.

Tabelle 13: Mit einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme verbundene Asylentscheidungen des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl

	2016	2017
	Anzahl	
zurückweisende Asylentscheidungen	10.978	7.961
vollinhaltlich negative Asylentscheidungen, d.h. weder Asylstatus noch subsidiärer Schutz oder humanitäres Aufenthaltsrecht	9.181	19.768
Aberkennungen Asylstatus bzw. subsidiärer Schutz	205	500
Summe der mit einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme verbundenen Asylentscheidungen	20.364	28.229

Quellen: BFA; RH

Mit der Entscheidung des BFA war eine Abschiebung bzw. Außerlandesbringung noch nicht unmittelbar durchsetzbar. Diese Wirkung trat in der Regel erst mit Rechtskraft des entsprechenden Bescheids bzw. – bei Aberkennung der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde gemäß § 18 BVA–VG – nach Ablauf der einwöchigen Frist, innerhalb der das BVwG eine aufschiebende Wirkung zuerkennen konnte, ein.⁴⁹ Wegen der Häufigkeit der Beschwerden gegen negative Asylbescheide und der hohen Anzahl offener Verfahren beim BVwG lag die Anzahl der Asylwerbenden, die in den Jahren 2016 und 2017 tatsächlich zur Ausreise verpflichtet waren, deutlich unter jener der im gleichen Jahr getroffenen aufenthaltsbeendenden Entscheidungen des BFA (siehe TZ 55).

⁴⁸ Die vom BFA in den Jahren 2014 und 2015 händisch erfasste Summe der negativen Asylentscheidungen beinhaltete auch jene Fälle, in denen es subsidiären Schutz oder humanitäre Aufenthaltstitel erteilte; weiters fehlten gesonderte Zahlen zu den zurückweisenden Entscheidungen.

⁴⁹ Beschwerden gegen zurückweisende Asylentscheidungen kam gemäß § 16 BVA–VG grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung zu, außer das BVwG erkannte diese zu.

(2) Die Anzahl der aufenthaltsbeendenden Maßnahmen gegen sonstige Fremde stellte sich im Zeitraum 2014 bis 2017 wie folgt dar:

Tabelle 14: Aufenthaltsbeendende Maßnahmen des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl nach dem Fremdenpolizeigesetz 2005 (ohne Asylbezug)

	2014	2015	2016	2017
	Anzahl			
Rückkehrentscheidung und Rückkehrentscheidung mit Einreiseverbot (§ 53 FPG 2005)	— ¹	— ¹	2.997	2.823
Anordnung zur Außerlandesbringung (§ 61 FPG 2005)	— ¹	— ¹	890	1.898
Summe Rückkehrentscheidung und Anordnung Außerlandesbringung (Drittstaatsangehörige)	5.517	4.457	3.887	4.721
Ausweisung (§ 66 FPG 2005)	— ¹	— ¹	275	659
Aufenthaltsverbot (§ 67 FPG 2005)	— ¹	— ¹	1.873	1.652
Summe Ausweisung und Aufenthaltsverbot (unionsrechtlich aufenthaltsberechtigte EWR-Bürgerinnen und Bürger, Schweizer Bürgerinnen und Bürger sowie begünstigte Drittstaatsangehörige)	1.749	2.211	2.148	2.311
Summe aufenthaltsbeendende Entscheidungen (ohne Asylbezug)	7.266	6.668	6.035	7.032

FPG 2005 = Fremdenpolizeigesetz 2005

EWR = Europäischer Wirtschaftsraum

¹ 2014 und 2015 keine getrennte (manuelle) Erfassung

Quellen: BFA; RH

Aufenthaltsbeendende Entscheidungen waren auch bei den sonstigen Fremden nicht immer unmittelbar umsetzbar, die Anzahl der (noch) nicht rechtskräftig gewordenen Entscheidungen lag aber deutlich niedriger als bei Asylwerbenden.

Außerlandesbringung

Allgemeines

- 54 Fremde (Asylwerbende und sonstige Fremde), gegen die das BFA eine aufenthaltsbeendende Maßnahme erlassen hatte, waren zur Ausreise verpflichtet. Das BFA räumte den Betroffenen grundsätzlich eine Frist zur freiwilligen Ausreise ein.

Die selbstständige freiwillige Ausreise hatten die Fremden an einer Grenzkontrollstelle (insbesondere Flughafen) oder an einer österreichischen Vertretungsbehörde im Zielland durch Abgabe des vom BFA mitgegebenen Formulars „Ausreiseauftrag“ zu melden. Im Falle einer vom BFA bzw. dem Ministerium unterstützten freiwilligen Ausreise erfolgte diese Meldung unmittelbar durch die für die Abwicklung zuständigen Rückkehrberatungsorganisationen bzw. die Internationale Organisation für Migration. Bei freiwilliger Ausreise aus der Strafhaft gemäß § 133a Strafvollzugsgesetz setzte

die mit der Überwachung beauftragte Landespolizeidirektion das BFA (Regionaldirektion) über die erfolgte Ausreise in Kenntnis.

Fremde, gegen die eine aufenthaltsbeendende Maßnahme durchsetzbar⁵⁰ war, hatten die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes im Auftrag des BFA zur Ausreise zu verhalten, wenn

- die Überwachung der Ausreise aus Gründen der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit notwendig schien,
- sie der Verpflichtung zur Ausreise nicht zeitgerecht nachkamen (Ablauf der Frist für die freiwillige Ausreise),
- aufgrund bestimmter Tatsachen zu befürchten war, dass sie der Ausreiseverpflichtung nicht nachkommen würden oder wenn
- sie einem Einreise– oder Aufenthaltsverbot zuwider in das Bundesgebiet zurückkehrten.

Anzahl der dokumentierten Außerlandesbringungen

55.1 (1) Die Anzahl der dokumentierten Ausreisen entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 15: Entwicklung der dokumentierten Außerlandesbringungen

	2014	2015	2016	2017
	Anzahl			
freiwillige Ausreisen	3.020	5.152	5.917	5.198
<i>davon unterstützt</i>	1.989	3.750	4.434	3.229
<i>davon gemäß § 133a Strafvollzugsgesetz (vorläufiges Absehen vom Strafvollzug)</i>	453	509	513	533
<i>davon sonstige (selbstständig)</i>	578	893	970	1.436
zwangsweise Außerlandesbringungen	2.946	3.203	4.888	6.923
<i>davon Abschiebungen</i>	1.619	1.904	2.289	3.162
<i>davon Dublin-Überstellungen</i>	1.327	1.299	2.599	3.761
Summe Außerlandesbringungen	5.966	8.355	10.805	12.121

Quellen: BFA; RH

Das BFA legte im Rahmen seiner strategischen Neuausrichtung ab 2018 einen Hauptschwerpunkt auf den Rückführungsvollzug und setzte sich zum Ziel, in diesem Jahr mehr als 13.500 Außerlandesbringungen – und damit eine Steigerung um zumindest 10 % gegenüber 2017 – zu erzielen (siehe [TZ 9](#), [TZ 10](#)). Im Hinblick auf diesen Schwerpunkt und die konsequente Rückführung abgelehnter Asylwerbender

⁵⁰ in der Regel nach Rechtskraft einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme bzw. im Falle der Aberkennung der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde gemäß § 18 BFA–VG nach Ablauf der einwöchigen Frist zur Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung durch das BVwG

und Fremder ohne Aufenthaltsrecht formulierte es einen Aktionsplan Rückkehr. Mit diesem legte es allgemeine Ziele und Maßnahmen sowie Umsetzungsverantwortliche zu Themen, wie bspw. externe Kommunikation, Ersatzreisedokumente, Abschiebungen, freiwillige Rückkehr, Rückkehrberatung, Untertaucher oder technische Unterstützung, fest.

(2) Aufgrund der Vielzahl der in Beziehung zu setzenden Verfahrensstatus insbesondere bei Asylwerbenden (bspw. Asylgewährung, subsidiärer Schutz, humanitärer Aufenthaltstitel, Zu- oder Aberkennung aufschiebender Wirkung, jeweilige Rechtskraft einzelner Spruchpunkte, Folgeanträge, mehrere Entscheidungen zu einer Person) war nach Angaben des BFA die Anzahl der jährlich (bzw. innerhalb eines bestimmten Zeitraums) neu angefallenen, tatsächlich zur Ausreise verpflichteten Fremden aus der Applikation IFA nicht automationsunterstützt ermittelbar.

Um zumindest einen Näherungswert zur Anzahl der in den Jahren 2014 bis 2017 jeweils neu angefallenen Personen mit Ausreiseverpflichtung angeben zu können, nahm der RH eine Schätzung auf Grundlage vorhandener Daten bzw. von Einschätzungen des BFA vor. Im Asylbereich ging der RH davon aus, dass die Anzahl der gemäß Asylstatistik rechtskräftig negativen Asylentscheidungen vermindert um die rechtskräftigen subsidiären Schutzgewährungen und humanitären Aufenthaltstitel einen geeigneten Näherungswert darstellten.⁵¹ Aufenthaltsbeendende Maßnahmen gegen sonstige Fremde wurden nach Einschätzung des BFA in 80 % bis 90 % der Fälle rechtskräftig. Der RH legte seiner Schätzung daher einen Wert von 85 % zugrunde.

Unter diesen Annahmen stellte sich die Anzahl der in den Jahren 2014 bis 2017 neu hinzugekommenen, zur Ausreise verpflichteten Personen wie folgt dar:

Tabelle 16: Zur Ausreise verpflichtete Fremde; geschätzter Neuanfall 2014 bis 2017

	2014	2015	2016	2017
	Anzahl (gerundet)			
Asylwerbende (rechtskräftig negative Asylentscheidungen abzüglich rechtskräftig positive subsidiäre Schutzgewährungen und humanitäre Aufenthaltstitel)	6.300	8.600	7.900	5.700
sonstige Fremde (unter der Annahme, dass 85 % der aufenthaltsbeendenden Maßnahmen des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl rechtskräftig werden)	6.200	5.700	5.100	6.000
Summe	12.500	14.300	13.000	11.700

Quellen: BMI Asylstatistiken; BFA; RH

⁵¹ Unschärfen ergaben sich insbesondere aus der nicht vollständigen Personenidentität innerhalb dieser Gruppen; weiters können aufenthaltsbeendende Maßnahmen – bei Aberkennung bzw. Nichtzuerkennung der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde – bereits vor Eintritt der Rechtskraft durchsetzbar sein.

Die bei Asylwerbenden bestehende große Differenz zur Anzahl der mit Asylentscheidungen des BFA verbundenen aufenthaltsbeendenden Maßnahmen war teilweise auf abändernde Entscheidungen des BVwG, insbesondere aber auf den hohen Stand der offenen Rechtsmittelverfahren beim BVwG zurückzuführen (mehr als 30.000 offene Asylverfahren mit Ende Juni 2018).

- 55.2 Der RH hielt auf Grundlage seiner Berechnungen fest, dass die Anzahl der dokumentierten Außerlandesbringungen im Jahr 2017 erstmals über jener der in diesem Jahr durchsetzbar gewordenen aufenthaltsbeendenden Maßnahmen lag.

Der RH wies weiters darauf hin, dass die hohe Anzahl der offenen Asylverfahren beim BVwG (mehr als 30.000 mit Ende Juni 2018) Auswirkungen unter anderem auf die künftige Entwicklung der Anzahl von Außerlandesbringungen hat. Er verwies auf die strategische Schwerpunktsetzung des BFA auf einen funktionierenden Rückführungsvollzug und die Implementierung eines eigenen Aktionsplans dazu.

Unterstützte freiwillige Rückkehr

- 56.1 (1) Mit der Rückkehrberatung sowie der Vorbereitung und Organisation freiwilliger Ausreisen beauftragte das Ministerium zwei Organisationen im Rahmen EU-kofinanzierter Förderungsprojekte. Die Rückkehrberatung hatte zum Ziel, Perspektiven abzuklären und potenziellen Rückkehrern die Vorteile der freiwilligen Ausreise aufzuzeigen. Die aktuellen Förderungsverträge galten jeweils für den Zeitraum von drei Jahren (1. Jänner 2017 bis 31. Dezember 2019) mit einer Gesamtprojektsumme von 7,13 Mio. EUR bzw. 5,49 Mio. EUR. Der Beitrag des Ministeriums lag bei 51,7 % bzw. 49,4 %. Dessen durchschnittliche jährliche Kosten betrugen rd. 2,13 Mio. EUR.

(2) Das BFA leistete an Fremde, die freiwillig ausreisten, bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen Rückkehrhilfe. Die Unterstützung durch das BFA umfasste jedenfalls die Heimreisekosten (Flugticket, Transfer). Daneben konnte eine finanzielle Starthilfe gewährt werden. Vor dem Jahr 2016 lag der Höchstbetrag pro Person bei 370 EUR, der erst nach einem Aufenthalt in Österreich von drei Monaten gewährt wurde (bei früherer Ausreise lediglich 50 EUR). Im ersten Halbjahr 2016 stellte das BFA – vorerst im Rahmen eines Pilotprojektes – auf ein Modell um, das eine frühzeitige Ausreise begünstigte. Die geltenden Richtlinien sahen eine finanzielle Starthilfe von 500 EUR für Asylwerbende im laufenden Asylverfahren erster Instanz sowie von 250 EUR für Asylwerbende in anderen Verfahrensphasen und Fremde (fremdenrechtliche Verfahren und Illegale) vor.⁵² Im Jahr 2017 förderte das BFA eine begrenzte Anzahl von Rückkehrwilligen im Rahmen einer Sonderaktion mit 1.000 EUR pro

⁵² Für bestimmte Personengruppen, bspw. freiwillig Rückkehrende aus der Schubhaft oder einer Justizanstalt, Bürgerinnen und Bürger aus Balkanstaaten, EWR und visumsfreien Ländern) gewährte das BFA generell nur 50 EUR.

Person. Um die bestehenden Unterstützungsmaßnahmen bekannt zu machen, setzte das BFA auch entsprechende Informationsoffensiven.

Die Ausgaben des BFA für unterstützte freiwillige Ausreisen lagen in den Jahren 2015 bis 2017 wie folgt (2014 mangels getrennter Verrechnung nicht darstellbar):

Tabelle 17: Ausgaben des Bundesministeriums für Inneres für freiwillige Rückkehr 2015 bis 2017

	2015	2016	2017
	in Mio. EUR		
Reisekosten und Beschaffung Reisepapiere	1,32	2,21	1,93
finanzielle Rückkehrhilfe	0,46	0,87	1,36
Gesamtausgaben freiwillige Rückkehr	1,78	3,08	3,29

Quellen: BFA; Haushaltsinformationssystem des Bundes; RH

Zusätzlich leistete das Ministerium in bestimmten Fällen Hilfen im Rahmen EU-kofinanzierter Projekte, um eine Wiedereingliederung der Rückkehrenden im Herkunftsstaat zu erleichtern. Im Wesentlichen handelte es sich dabei um Sachleistungen bis zum Wert von 3.500 EUR (bspw. Ausbildungen, Start-ups, Nutztiere). Zielländer der bestehenden Reintegrationsprojekte waren insbesondere Afghanistan, Irak, Iran, Marokko, Pakistan und Russland.

- 56.2 Der RH erachtete die Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und die in diesem Zusammenhang geleisteten Hilfestellungen des BFA und des Ministeriums als zweckmäßig und wirtschaftlich. Die freiwillige Rückkehr war in der Regel sowohl humaner und effektiver als auch kostengünstiger als eine zwangsweise Rückführung (Entfall von Hemmnissen und Hindernissen, wie bspw. gesundheitliche Gründe, Rechtsmittel, Widerstand, Beschränkungen bei Fluglinien und Destinationen bzw. von Mehrkosten für Verfahren sowie für Sicherungsmaßnahmen und Transportbegleitung; siehe [TZ 58](#)). Er beurteilte auch die Staffelung der finanziellen Hilfe mit der Begünstigung einer frühzeitigen Ausreise grundsätzlich als zweckmäßig. Nach Ansicht des RH ermöglichte eine frühere Ausreise Einsparungen bei der Verfahrensführung und in der Grundversorgung und senkte das Risiko des Untertauchens.

Beschaffung von Heimreisezertifikaten

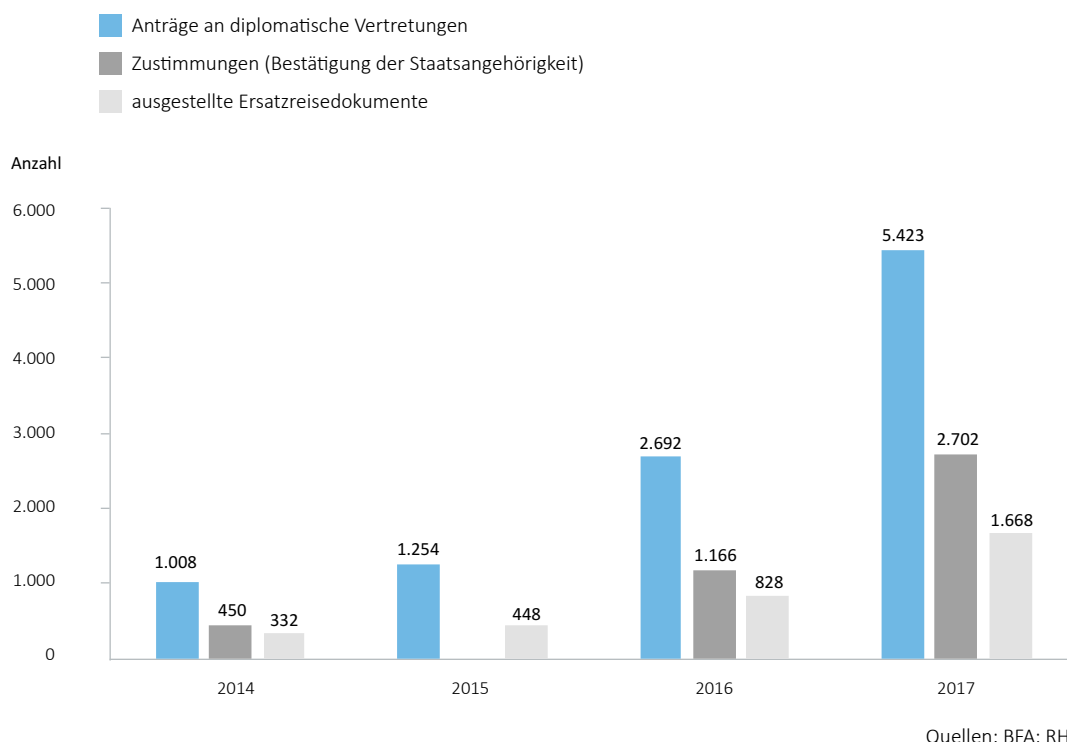
- 57.1 Falls Fremde über kein Reisedokument verfügten, war zur Umsetzung der Außerlandesbringung ein Ersatzreisedokument erforderlich. Für die Rückführung in das Herkunftsland musste das BFA bei diesem ein Heimreisezertifikat erwirken. Bei Dublin-Überstellungen stellte das BFA einen „Passierschein“ (Laissez-Passer) aus, der für die einmalige Einreise in den entsprechenden Mitgliedstaat gültig war.

Das Verfahren zur Erwirkung eines Heimreisezertifikats war für jeden Drittstaat individuell gestaltet. Die Prozesse waren entweder durch Rückführungsabkommen⁵³ vorgegeben oder entwickelten sich aus der konkreten Zusammenarbeit heraus. Wesentliche Unterschiede ergaben sich bspw. aus verpflichtenden Interviews bei der diplomatischen Vertretung, Vorführung zu Identifizierungsmissionen, Genehmigung durch die Botschaft selbst oder Weiterleitung an Behörden im Herkunftsstaat.

Seit Jänner 2017 erfolgte die Kommunikation mit den diplomatischen Vertretungen für alle Herkunftsländer zentral durch ein zuständiges Referat in der Direktion. Die Referentinnen und Referenten in den Regionaldirektionen (bzw. Erstaufnahmestellen) leiteten das Verfahren ein und übermittelten eventuell zur Person vorhandene Dokumente an die Direktion. Diese nahm alle erforderlichen weiteren Schritte vor.

Das BFA führte die Verfahren zur Beschaffung von Heimreisezertifikaten seit Oktober 2016 vollständig im Rahmen der Applikation IFA. Seither waren daraus auch alle relevanten Daten (Schritte) vollständig auswertbar. Vor der Integration in IFA hatte das BFA die einzelnen Fälle in der Elektronischen Aktenverwaltung des Bundes dokumentiert und die wesentlichsten Daten gesamthaft in einfachen Listen erfasst. Die entsprechenden Kennzahlen entwickelten sich in den Jahren 2014 bis 2017 wie folgt:

Abbildung 13: Beschaffung von Heimreisezertifikaten



⁵³ Rückführungsabkommen bestanden – abgesehen von solchen mit EU-Mitgliedstaaten – insbesondere mit Albanien, Georgien, Kosovo, Nigeria, Pakistan, Russland, Serbien, Tunesien und Ukraine.

Differenzen zwischen der Anzahl der Zustimmungen und den tatsächlich ausgestellten Heimreisezertifikaten entstanden insbesondere durch Hindernisse oder Verzögerungen bei der Umsetzung der Ausreiseverpflichtung (bspw. Haft, offene Verfahrensschritte, Beschwerde, Untertauchen).

Im Jahr 2017 standen den 5.423 Anträgen auf Heimreisezertifikate insgesamt 3.384 Erledigungen (2.702 Zustimmungen, 682 Ablehnungen) gegenüber; das BFA nahm rd. 5.300 Urgezen vor. Zum Stichtag 1. Jänner 2018 waren 4.244 Anträge offen (ohne Antwort der Vertretungsbehörde). Die durchschnittliche Dauer zwischen Antragstellung und Erledigung (Zustimmung/Ablehnung) betrug bei den im Jahr 2017 erledigten Fällen rd. 4,7 Monate, lag aber bei einzelnen – auch wesentlichen – Herkunftsstaaten noch deutlich höher (bis zu 17,1 Monaten).

Das BFA bemühte sich seit seiner Errichtung und der Übernahme der Zuständigkeit zur Beschaffung der Heimreisezertifikate (zuvor dezentral bei den Bezirksverwaltungsbehörden bzw. bei den Landespolizeidirektionen) um den Aufbau von Kontakten zu den diplomatischen Vertretungen. Mit der Schaffung eines eigenen Referats „Rückkehrvorbereitung“ in der Direktion und der Zentralisierung der Kommunikation intensivierte es diese Kontakte insbesondere zu den wesentlichen Herkunftsstaaten. Im Rahmen der Schwerpunktsetzung Außerlandesbringung, im Besonderen im Rahmen des Aktionsplans Rückkehr (siehe [TZ 55](#)) setzte sich das BFA das Ziel, Kooperationen mit den Herkunftsstaaten weiter zu verbessern und die Effizienz im Verfahren zu steigern.

- 57.2 Der RH hielt positiv fest, dass das BFA einen zweckmäßigen, zentralisierten Prozess zur Beschaffung von Heimreisezertifikaten etablierte und die Zusammenarbeit mit den diplomatischen Vertretungen verstärkte. Zwischen 2014 und 2017 konnten sowohl die Anzahl der Anträge als auch der erwirkten Heimreisezertifikate deutlich gesteigert werden.

Kritisch beurteilte er – insbesondere auch bei wesentlichen Herkunftsstaaten – die lange Dauer der Verfahren und die große Anzahl der offenen Anträge. Der RH hielt fest, dass für eine effektive und effiziente Verfahrensführung bei den nicht oder wenig kooperativen Herkunftsstaaten politische Lösungen auf gesamtstaatlicher, aber auch auf europäischer Ebene unabdingbar sind.

Der RH empfahl dem Ministerium und dem BFA, im Zusammenhang mit der Beschaffung von Heimreisezertifikaten weiterhin intensiv mit den diplomatischen Vertretungen der wichtigen Herkunftsstaaten zusammenzuarbeiten sowie im Rahmen eines breiten ressortübergreifenden Ansatzes verstärkte Anstrengungen hinsichtlich der nicht ausreichend kooperativen Herkunftsstaaten zu unternehmen.

- 57.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums setze es diese Empfehlung bereits laufend um bzw. werde kontinuierlich an einer weiteren Umsetzung und Intensivierung gearbeitet. In diesem Kontext sei anzumerken, dass die Kooperationsbereitschaft bzw. der Kooperationswille der Länder bei der Ausstellung von Heimreisezertifikaten oftmals von externen und internen Faktoren abhängen (z.B. politische Lage, diplomatische Beziehungen, Botschaftsmitarbeiterinnen und –mitarbeiter). Auch Voraussetzungen (Formvorschriften oder erforderliche Dokumente) würden stark differieren; formale bilaterale oder EU–weite Rückübernahmeabkommen sowie zuletzt auch verstärkt sogenannte „alternative Vereinbarungen“ würden derartige Rahmenbedingungen regeln, seien jedoch nicht alleiniger Garant und Voraussetzung einer funktionierenden Rückkehrkooperation.

Zur Steigerung der Ausstellung von Heimreisezertifikaten – von ersten Kontaktgesprächen bis hin zur Feinjustierung bei laufender Kooperation und Vermittlung von Schwerpunktthemen – bemühe sich das BFA stets um regelmäßige Gespräche auf unterschiedlichen Ebenen, prioritär mit den wichtigsten Herkunftsstaaten, weiteren wichtigen Staaten und allgemein mit diplomatischen Vertretungen in Österreich (Wien) sowie mit für Österreich mitakkreditierten diplomatischen Vertretungen in EU–Mitgliedstaaten. Gleichzeitig sei es auch im Rahmen diverser gemeinsamer Treffen des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres, des Ministeriums und des BFA mit Drittstaatsvertretern gelungen, die rückkehrbezogenen Anliegen vorzubringen.

Künftig solle ein derartiger gesamtstaatlicher Ansatz verstärkt verfolgt werden, zumal mit der Schaffung der neuen Sektion V und der neu eingerichteten Abteilung V/10 das Thema auch im Ministerium mit dem Ziel einer kohärenteren strategischen Bearbeitung gebündelt worden sei.

Zwangsweise Außerlandesbringung

- 58 Vor Umsetzung der zwangsweisen Außerlandesbringung hatte das BFA jedenfalls zu prüfen, ob die Rückführung zulässig war („Refoulementprüfung“). Die Sicherung der Abschiebung erfolgte – sofern sich die rückzuführende Person nicht bereits in Schubhaft befand – in der Regel mittels Anhaltung (bis zu 72 Stunden). Dazu übermittelte das BFA den zuständigen Stellen bei den Landespolizeidirektionen⁵⁴ den Abschiebeauftrag samt Festnahme– und Durchsuchungsauftrag und gab gegebenenfalls erforderliche Modalitäten vor. Nach Festnahme überprüfte eine Amtsärztin bzw. ein Amtsarzt die Haftfähigkeit und Flugtauglichkeit. Die Abschiebung selbst (Verbringung zur Grenze bzw. zum Flughafen) vollzogen Bedienstete des Rückführungspools der Polizei, die dem BFA im Anschluss einen entsprechenden Rückführungsbericht übermittelten.

⁵⁴ Einsatz–, Grenz– und fremdenpolizeiliche Abteilung bzw. bei der Landespolizeidirektion Wien die Abteilung Fremdenpolizei und Anhaltevollzug

- 59.1 Bis Juni 2017 organisierten bei Einzelrückführungen die Regionaldirektionen und Erstaufnahmestellen selbstständig die Flugbuchungen und forderten – falls die Rückführungen begleitet erfolgten – entsprechende Eskorten bei der zuständigen Organisationseinheit im Ministerium (Abschiebemanagement) an. Seit Juni 2017 steuerte ein eigenes Team „BFA–Einzelrückführungen“ in der Direktion des BFA den Prozess der Flugbuchung zentral.

Über die Anzahl der Rückzuführenden, die maximal bei einem Flug befördert werden, entschied die jeweilige Fluggesellschaft. Daher war bei jeder Buchung ein entsprechender Informationsaustausch erforderlich. Dieser erfolgte mittels eines eigenen Verständigungsformulars. Dieses beinhaltete auch eine Risikobewertung mit einer Einschätzung der für andere Passagiere oder die Besatzung ausgehenden Gefahr und der Beurteilung, ob mit Widerstand gegen die Beförderung zu rechnen war. Eine Beförderung war nur nach erfolgter Bestätigung durch die Fluggesellschaft möglich. Zeitliche oder zahlenmäßige Einschränkungen bestanden auch bei der Übernahme durch die Behörden von Drittstaaten am Zielflughafen.

Die meisten Fluggesellschaften akzeptierten maximal zwei rückzuführende Personen pro Flug (unabhängig, ob begleitet oder unbegleitet); bei Buchung von Transitflügen durch die Behörden anderer Länder über Wien konnten auch diese wenigen buchbaren Plätze für Österreich nicht mehr verfügbar sein. Andere Fluglinien akzeptierten nur begleitete Abschiebungen. Generelle länderspezifische Einschränkungen bestanden bspw. für Marokko (eine Person pro Tag) oder Afghanistan (keine Landungen freitags und samstags) sowie für andere Mitgliedstaaten bei Dublin–Überstellungen (bestimmte Übergabezeiten und –orte). Dazu kamen noch Einschränkungen durch ausgebuchte Flüge (bspw. erhöhte Nachfrage in der Urlaubszeit) oder bei notwendigen Durchbeförderungen über andere Staaten (wenn kein Direktflug).

Das BFA führte einen zentralen elektronischen Buchungskalender, in dem neben den laufenden Buchungen bspw. auch Sperren und Einschränkungen bezüglich der Ankunftstage und –zeiten auf Zielflughäfen und Einschränkungen bei den räumlichen und personellen Kapazitäten der für spezifische Aufgaben der Rückführung zuständigen Polizeidienststelle am Flughafen Wien erfasst wurden.

Das BFA trug aus seinem Budget die Kosten der Einzelrückführungen; dies umfasste auch die Tickets der Eskorten. Nicht umfasst waren deren Personalkosten und Reisegebühren, gegebenenfalls auch Hotelkosten bei notwendiger Nächtigung vor dem Rückflug; diese verblieben dem Ministerium. Die Ausgaben des BFA für die zwangsweise Außerlandesbringung betrugen im Jahr 2017 rd. 5,51 Mio. EUR (2016: rd. 3,65 Mio. EUR; 2015: rd. 1,36 Mio. EUR; 2014: mangels getrennter Verrechnung nicht darstellbar).

- 59.2 Der RH beurteilte den mit Juni 2017 neu gestalteten zentralen Prozess des BFA bei Einzelrückführungen als zweckmäßig. Dieser unterstützte eine effiziente Nutzung der verfügbaren Flugverbindungen sowie die schnelle und gezielte Abwicklung der Flugbuchungen und schuf einheitliche Kommunikationswege mit allen beteiligten Einrichtungen (bspw. Reisebüro, Fluggesellschaften, Polizeidienststelle am Flughafen und Abschiebemanagement). Darüber hinaus ermöglichte der zentrale Buchungskalender einen Überblick über alle österreichweit getätigten Buchungen und damit bspw. auch ein frühzeitiges Erkennen von Charterpotenzial für bestimmte Destinationen. Ein grundsätzliches Problem stellten allerdings bestehende Kapazitätsbeschränkungen durch die Fluggesellschaften und Zielstaaten dar.

Der RH empfahl daher dem BFA, Maßnahmen zu setzen, um den bei Einzelrückführungen bestehenden Beschränkungen durch Fluggesellschaften und Zielstaaten entgegenzuwirken, bspw. durch verstärkte Kooperation mit den Fluggesellschaften, eine Ausweitung der potenziellen Flugverbindungen oder verstärkte Landüberstellungen, wo dies möglich ist.

- 59.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums setze es die Empfehlung bereits laufend um und arbeite an der weiteren Umsetzung. Bei Einzelrückführungen bestünden von mehreren externen Seiten „Ein- bzw. Beschränkungen“ durch diverse Vorgaben bzw. faktische Gegebenheiten, die alle im Vorbereitungs- und Buchungsprozess entsprechend gesamthaft zu berücksichtigen sind und Außerlandesbringungen erschweren, verzögern oder beeinträchtigen können. Die fluglinienspezifischen Einschränkungen erfasse das BFA bspw. in einem „Living Document – Airline Depo Procedure“, um diese bei den Planungen entsprechend zu berücksichtigen (z.B. maximale Anzahl an Rückzuführenden pro Flug). In Gesprächen mit den Fluglinien werde die Thematik laufend angesprochen und für Einzelfälle (z.B. Familien) würden Lösungen gesucht und gefunden. Das Ministerium wies insbesondere darauf hin, dass Beschränkungen für zwangsweise abzuschiebende Personen durch die Fluggesellschaften aufgrund von allgemeinen flugsicherheitsrelevanten Faktoren festgelegt würden, auf die das Ministerium bzw. das BFA wenig Einfluss hat.

Im Rahmen des erweiterten Rückkehr-Mandats von Frontex werde der Buchungsbereich für Einzelrückführungen über die Agentur weiter ausgebaut und dabei seien auch die Kapazitäten für rückzuführende Personen pro Flug ein grundlegendes Thema der Verhandlungen mit den Fluggesellschaften. Das BFA bringe sich hier laufend in die Entwicklungen von Frontex ein. Beschränkungen seitens Zielstaaten würden bei allen Gesprächen mit den relevanten Vertreterinnen und Vertretern von Drittstaaten laufend angesprochen. Die Ausweitung von Landüberstellungen werde einer Überprüfung (Status Quo und allfällige Erweiterungen) unterzogen.

- 60.1 Sammelrückführungen organisierte das BFA zentral in der Direktion. Charterflüge in die Herkunftsstaaten außerhalb der EU führte es grundsätzlich im Rahmen gemeinschaftlicher Operationen mit der Europäischen Grenz- und Küstenschutzagentur Frontex – vor allem als organisierendes, aber auch als partizipierendes Mitglied – durch. National wickelte das BFA Sammelrückführungen auf dem Landweg (Bus-Charter) ausschließlich nach Polen sowie per Charterflug insbesondere nach Bulgarien und vereinzelt in andere europäische Staaten ab. Seit Anfang 2018 plante und koordinierte das BFA die Charteroperationen intern über den Bereich „Transporte“ in der IT-Applikation IFA.

Die Anzahl der Charteroperationen entwickelte sich zwischen 2014 und 2017 wie folgt:

Tabelle 18: Anzahl der Charteroperationen

	2014	2015	2016	2017
	Anzahl			
Charter insgesamt	13	32	75	83
<i>davon Flug</i>	<i>10</i>	<i>27</i>	<i>67</i>	<i>70</i>
<i>davon Bus (Polen)</i>	<i>3</i>	<i>5</i>	<i>8</i>	<i>13</i>

Quellen: BFA; RH

Frontex-Charter führte das BFA auf Grundlage der internationalen Vorgaben (Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache, Ratsbeschluss sowie verschiedene weitere Regelungen zur Durchführung und Finanzierung der gemeinschaftlichen Operationen) durch. Beabsichtigte eigene Operationen (Zielflughäfen und Termine) meldete das BFA mit entsprechender Vorlaufzeit (in der Regel zwei bis drei Monate, parallel zur internen Planungsübersicht) in einer eigenen, von Frontex bereitgestellten Webapplikation⁵⁵ an. Nach erfolgter Bestätigung durch Frontex konnten alle anderen Mitgliedstaaten innerhalb eines vorgegebenen Zeitrahmens ihre Teilnahme anmelden. Im Gegenzug beteiligte sich Österreich auch an von anderen Mitgliedstaaten organisierten Frontex-Chartern. In diesem Rahmen organisierte das BFA im Jahr 2017 45 Flüge selbst und nahm an zwölf Operationen anderer Mitgliedstaaten (bspw. Rückführungen nach Afghanistan organisiert durch Schweden) teil. Insgesamt wurden dabei 1.418 Personen (davon 516 aus Österreich) rückgeführt.

Bei den von Österreich durchgeführten Frontex-Chartern finanzierte das BFA alle Ausgaben vor; die Kosten wurden durch Frontex zur Gänze ersetzt. Die (vorfinanzierten) Ausgaben des BFA für Frontex-Charter stellten sich in den Jahren 2014 bis 2017 wie folgt dar:

⁵⁵ Frontex Application for Return; Abwicklung aller für die Planung und Organisation der Charteroperationen erforderlichen Aktivitäten seit August 2016

Tabelle 19: (Vorfinanzierte) Ausgaben des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl für Frontex-Charterflüge

	2014	2015	2016	2017
	in Mio. EUR			
Ausgaben für die von Österreich organisierten Frontex-Charterflüge	0,78	2,29	6,84	10,35

Frontex = Akronym für französisch „frontières extérieures“, deutsch „Außengrenzen“

Quellen: Haushaltsverrechnung des Bundes; RH

- 60.2 Der RH hielt fest, dass Rückführungen mittels Charter gegenüber Einzelsückführungen Vorteile boten, insbesondere durch den Entfall zahlenmäßiger oder in der Person des Rückzuführenden liegender Einschränkungen (bspw. Problemabschiebungen, erwarteter Widerstand) durch die Fluggesellschaften. Er beurteilte daher die deutliche Steigerung der Charterflüge in den Jahren 2016 und 2017 positiv. Aus wirtschaftlichen Gründen war eine möglichst hohe Auslastung von Charterflügen wesentlich. Die Zusammenarbeit mit Frontex und anderen EU-Mitgliedstaaten erleichterte es deutlich, diese Anforderung zu erreichen. Überdies sicherte dies die Abwicklung nach einheitlichen internationalen Standards und verursachte dem BFA keine Kosten.

Der RH empfahl dem BFA, durch eine weiter intensivierte Zusammenarbeit mit Frontex und den anderen EU-Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass bei Charterflügen eine möglichst hohe Auslastung erreicht wird.

- 60.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums setze es die Empfehlung bereits laufend um. Das Ministerium bzw. das BFA werde weiter intensiv mit Frontex und den anderen EU-Mitgliedstaaten im Charterbereich und allgemein bei den Rückkehrthemen, die aufgrund des erweiterten Mandats von Frontex im Rahmen der Agentur vorangetrieben werden, zusammenarbeiten.

Die Steigerung der Auslastung bei den Charterflügen sei aktuell ein Thema auf der Tagesordnung diverser Expertengremien bei Frontex. So sei etwa geplant, dass durch eine langfristige Planung und bessere Koordinierung der Charteroperationen durch Frontex, den interessierten Mitgliedstaaten zukünftig die notwendige Zeit für die Vorbereitung einer Teilnahme zur Verfügung stehe und somit die Auslastung gesteigert werde. Österreich werde sich weiterhin mit seiner Expertise zum Thema Auslastung bei Frontex einbringen. Grundsätzlich sei es Ziel des BFA, eine möglichst hohe Auslastung zu erreichen, und das BFA werde weiterhin diesbezügliche interne Maßnahmen setzen. So sei die Erhöhung der Auslastung auf Charterflügen im BFA-Jahresziel 2019 zu den Außerlandesbringungen verankert worden.

Umsetzung von Ausreiseverpflichtungen

- 61.1 In Umsetzung von Empfehlungen des RH anlässlich der Gebarungsüberprüfung „Vollzug der Schubhaft mit Schwerpunkt Anhaltezentrum Vordernberg“ (Reihe Bund 2016/22) (insbesondere Sicherstellung der faktischen Durchsetzung aufenthaltsbeendender Entscheidungen sowie zuverlässiger Informationen zum Verbleib der rückzuführenden Personen) setzte sich das BFA zum Ziel, eine laufend aktualisierte vollständige Liste der aus rechtlicher Sicht zur Ausreise verpflichteten Personen automationsunterstützt aus der IT-Applikation IFA zu generieren. Eine solche rein stichtags- und personenbezogene Liste war im Gegensatz zu zeitraumbezogenen zahlenmäßigen Auswertungen (siehe TZ 55) grundsätzlich möglich. Dabei hatte das BFA alle jemals in IFA erfassten Personen (bspw. auch die bei Einrichtung des BFA in IFA migrierten Fälle von vor 2014) einzubeziehen.

In einer ersten Phase erarbeitete das BFA beginnend mit Ende 2016 im Rahmen von Workshops und Testläufen ein automatisiertes Regelwerk zur Feststellung des aktuellen rechtsgültigen Status der betroffenen Personen. Dabei wurden alle zur Person bestehenden Informationen bezüglich aufenthaltsbeendender Entscheidungen, Ausreisen, Aufenthaltstitels, Statusab- und -zuerkennungen etc. zueinander in zeitlichen Kontext gesetzt und anhand entsprechender Derogationsregeln der aktuell geltende Status ermittelt. Nach Implementierung des Regelwerks stand dem BFA damit eine täglich aktualisierte Liste der Ausreiseverpflichtungen in Form eines eigenen „Arbeitskorbs“ in IFA zur Verfügung.

In der Folge verknüpfte das BFA diese Liste der zur Ausreise verpflichteten Personen automationsunterstützt mit Informationen zu deren Aufenthalt und Status (bspw. Adressen aus dem Zentralen Melderegister und der Grundversorgungsadministration sowie zu Personendokumenten, Heimreisezertifikaten oder Bezugspersonen). Darauf basierend unterteilte es die Liste nach folgenden Kriterien:

- Ausreiseverpflichtete mit hoher Außerlandesbringungsprognose: Personen, deren Aufenthalt bekannt ist (Adresse aus dem Zentralen Melderegister oder der Grundversorgung) und die über ein gültiges Reisedokument (Reisepass, Heimreisezertifikat) oder bereits über eine Zustimmung bzw. Identifizierung im Heimreisezertifikatverfahren verfügten; bei Ausreiseverpflichtung in Dublin-Staaten reichte bekannter Aufenthalt aus;
- Ausreiseverpflichtete mit mittlerer Außerlandesbringungsprognose: Personen mit Ausreiseverpflichtung in Drittstaaten mit bekanntem Aufenthalt, die über kein gültiges Reisedokument und keine Zustimmung bzw. Identifizierung im Heimreisezertifikatverfahren verfügten;
- Ausreiseverpflichtete, die aufgrund unbekannten Aufenthalts nicht für behördliche Maßnahmen greifbar waren.

Nach vollzogener Verschränkung mit dem Zentralen Melderegister (und damit automatischer Berücksichtigung aller Adressänderungen) wies das BFA im Mai 2018 alle Organisationseinheiten mit Erlass an, die Liste der Ausreiseverpflichtungen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich verpflichtend abzarbeiten. Konkret waren alle Personen mit hoher Außerlandesbringungsprognose umgehend für Abschiebecharter zu buchen oder im Rahmen von Einzelabschiebungen außer Landes zu bringen bzw. in den zuständigen Dublinstaat zu überstellen. Bei Personen mit mittlerer Außerlandesbringungsprognose waren unverzüglich Heimreisezertifikatsverfahren einzuleiten; für jene unbekannten Aufenthalts bestanden keine Vorgaben.

- 61.2 Der RH hielt positiv fest, dass das BFA – nach umfangreichen Vorarbeiten – seit Mai 2018 automationsunterstützt eine vollständige Liste der aus rechtlicher Sicht zur Ausreise verpflichteten Personen samt zuverlässiger Daten zu deren Aufenthalt erstellte. Mit dieser Liste verfügten die zuständigen Organisationseinheiten erstmals über eine laufend aktualisierte Gesamtübersicht, die es den Bediensteten wesentlich erleichterte, gezielte Maßnahmen zur Außerlandesbringung zu setzen. Er hielt aber fest, dass das BFA noch keine Strategie für den Umgang mit Ausreiseverpflichteten unbekannten Aufenthalts entwickelt hatte.

Der RH empfahl dem BFA durch zielgerichtetes Controlling sicherzustellen, dass die Regionaldirektionen und Erstaufnahmestellen die Liste der Ausreiseverpflichteten konsequent abarbeiten.

Der RH empfahl dem BFA weiters, Strategien und Lösungsansätze bezüglich der in der Liste der Ausreiseverpflichteten erfassten Personen unbekannten Aufenthalts zu entwickeln (bspw. periodische Prüfung bzw. Bereinigung, Abklärung von Möglichkeiten zur Feststellung des Aufenthalts).

- 61.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums habe es die Empfehlung hinsichtlich eines zielgerichteten Controllings bereits umgesetzt. Die Liste der Personen mit einer wahrscheinlichen Ausreiseverpflichtung in der Applikation IFA biete alle Werkzeuge, um die Personengruppe der Ausreisepflichtigen österreichweit konsequent abzarbeiten: tägliche automatische Aufenthaltsstatusberechnung unter Miteinbeziehung der Informationen aus dem Visa– und Aufenthaltsbereich, Verknüpfung zum Zentralen Melderegister und den Informationen der Grundversorgung, Reservierungssystem für die Prüfung des Status und Kennzeichnung der Datenveränderungen seit der letzten Prüfung durch eine Referentin bzw. einen Referenten sowie die Möglichkeit, direkt aus der Liste heraus Reservierungen für Charterplätze vorzunehmen. Mit Erlass sei die Verwendung und die Handhabung der Liste verbindlich gestellt worden und über monatliche Statistikberichte erfolge zudem ein Controlling seitens des Ministeriums und der Direktion des BFA.

Weiters teilte das Ministerium in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung hinsichtlich einer Strategie für den Umgang mit Ausreiseverpflichteten unbekannten Aufenthalts in Umsetzung sei. Der Schwerpunkt bei der Bearbeitung der Liste sei bislang auf Personen mit einem bekannten Aufenthalt gelegen, da diese den potenziellen Personenkreis für die Überprüfung möglicher fremdenrechtlicher Maßnahmen bzw. Schritte Richtung Außerlandesbringen darstellen. Bei unbekanntem Aufenthalt eines Fremden werde gemäß der gesetzlichen Bestimmungen ein Festnahmeauftrag erlassen, sodass bei einem etwaigen Aufgriff direkt entsprechende fremdenrechtliche Maßnahmen gesetzt werden können. Zu diesem in der Empfehlung angesprochenen Personenkreis mit unbekanntem Aufenthalt habe das BFA im April 2019 eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die diese Datenmenge clustern und entsprechende Lösungsansätze entwickeln solle.

Untergetauchte Personen im Asylverfahren

- 62.1 Die Anzahl der Personen, die sich dem laufenden Asylverfahren entzogen (die „untertauchten“), stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 20: Untergetauchte Personen im Asylverfahren

	2014	2015	2016	2017
	Anzahl			
im Zulassungsverfahren	nicht verfügbar	7.607	4.750	3.606
im inhaltlichen Verfahren beim Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl	nicht verfügbar	313	2.160	1.807
im Verfahren beim Bundesverwaltungsgericht	nicht verfügbar	43	173	172
Summe	4.557	7.963	7.083	5.585

Quellen: BFA; RH

Das BFA ermittelte die Anzahl aus der IT-Applikation IFA auf Grundlage der Verfahrenseinstellungen und damit in der Regel etwas zeitverzögert. Überdies bestanden Differenzen zur tatsächlichen Anzahl der untergetauchten Personen, weil das Untertauchen immer erst zum Zeitpunkt der Nichtgreifbarkeit der Person für die Behörde dokumentiert war.

Eine Anordnung von Maßnahmen zur Sicherung des Asylverfahrens (Schubhaft bzw. gelinderes Mittel) war nur unter strengen gesetzlichen Voraussetzungen zulässig.

- 62.2 Der RH hielt fest, dass der überwiegende Teil der betroffenen Personen – 2016 und 2017 rund zwei Drittel – sich bereits dem Zulassungsverfahren entzog. Weil Sicherungsmaßnahmen nur unter strengen gesetzlichen Voraussetzungen zulässig waren, standen dem BFA auch nur begrenzte Möglichkeiten zur Verfügung, ein Untertauchen zu verhindern.

Um zu verhindern, dass sich Asylwerbende dem Verfahren entziehen, empfahl der RH dem BFA, konkrete Maßnahmen, wie etwa verstärkte Melde- und Kontrollsysteme mit den Grundversorgungseinrichtungen und den Landespolizeidirektionen zu etablieren.

- 62.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums habe es die Empfehlung bereits teilweise umgesetzt. Die Applikation IFA sei seit Anfang 2019 für alle Geschäftsfälle des BFA mit dem bereichsspezifischen Personenkennzeichen ausgestattet und mit dem Zentralen Melderegister über den Änderungsdienst verbunden. Dadurch lägen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BFA immer die tagesaktuellen Meldedaten vor.

Für alle Personen, die seitens des BFA mit einer Anordnung zur Unterkunftnahme oder einer Wohnsitzbeschränkung belegt worden seien, führe eine nicht fristgerechte Anmeldung oder unerlaubtes Fernbleiben im jeweiligen Quartier bereits jetzt zu einer automatisierten Information der zuständigen Landespolizeidirektion zur Einleitung eines Verwaltungsstrafverfahrens nach § 121 Abs. 1a FPG. Geplant sei, diese Funktionalitäten in IFA dahingehend auszubauen, dass

- a) alle Fremden, die sich in Österreich anmelden und über kein zuordenbares Recht zum regulären Aufenthalt in Österreich verfügen, automatisch zur Überprüfung des Aufenthaltsstatus an die örtlich zuständigen Landespolizeidirektionen und
- b) alle Fremden mit einer aufrechten Ausreiseverpflichtung, die über keine aufrechte Meldung verfügen, automatisch zur Prüfung der Erlassung eines Festnahmeauftrags

gemeldet werden.

Um eine vollständige Umsetzung der Empfehlung zu ermöglichen, gehe es in einem nächsten Schritt um die Schaffung der technischen Voraussetzungen (Schnittstellen).

Straffällige Fremde

- 63.1 Das BFA hatte bereits bei seiner Einrichtung die beschleunigte Verfahrensführung und den fremdenpolizeilichen Vollzug bei straffällig werdenden Fremden als Prioritäten festgelegt. Einen wesentlichen Aspekt stellte dabei das Justizmonitoring dar. Dieses sollte sicherstellen, dass für alle in Haft befindlichen Fremden die jeweils notwendigen Verfahrensschritte und Maßnahmen noch vor der Haftentlassung gesetzt bzw. eingeleitet wurden. Die Direktion beauftragte die Regionaldirektionen, im eigenen Wirkungsbereich ein effizientes Ablauf- und Kontrollsystem für das Justizmonitoring zu etablieren. Auch die Kooperation und Kommunikation (bspw. Haftmeldungen, Informationen über beabsichtigte Entlassungen) erfolgten unmittelbar zwischen den einzelnen Justizanstalten und der jeweiligen Regionaldirektion. Ergänzend übermittelte die Justiz der Direktion zweiwöchig eine Gesamtliste der in Justizanstalten inhaftierten Fremden (siehe TZ 23).

Für 2018 legte das BFA „Straffällige“ als einen der strategischen Schwerpunkte fest (siehe TZ 10). Zielsetzungen dazu waren bspw. die prioritäre Führung der Verfahren straffällig gewordener Personen mit Einsatz der gesetzlich möglichen Instrumente sowie die Finalisierung von Aberkennungsverfahren innerhalb eines Monats nach Einleitung. In diesem Zusammenhang setzte das BFA noch während der Gebarungsüberprüfung des RH bspw. folgende zusätzliche Maßnahmen:

- Durchführung von regelmäßigen fremdenpolizeilichen Schwerpunktaktionen gemeinsam mit den Landespolizeidirektionen an Brennpunkten (Personenkontrollen) in allen Bundesländern;
- forcierte Beschaffung von Heimreisezertifikaten, insbesondere im Zusammenhang mit der Nachbearbeitung der Schwerpunktaktionen;
- Einsetzung einer Kontrollgruppe Straffällige (Ministerium und Stabsstelle des BFA): diese wählte täglich zehn Fälle – auf Grundlage polizeilicher Meldungen und des Justizmonitoring – aus; die Regionaldirektionen hatten zu jedem Fall einen Bericht mit chronologischer Darstellung aller zur Person gesetzten Verfahrensschritte vorzulegen;
- Festlegung einer Berichtspflicht zur Außerlandesbringung von strafrechtlich verurteilten oder auffällig gewordenen Personen zum Zweck statistischer Auswertungen und Analysen (Straffälligkeit war in der IT-Applikation IFA nicht auswertbar).

- 63.2 Der RH hielt fest, dass das BFA seit seiner Einrichtung Prioritäten bzw. Schwerpunkte im Bereich straffällig gewordener Fremder und Asylwerbender setzte. Die tatsächliche Umsetzung sowie die Monitoring- und Kontrollpflichten lagen im Verantwortungsbereich der Regionaldirektionen. Der RH beurteilte daher die im Jahr 2018 implementierten zentralen Kontrollen grundsätzlich als zweckmäßigen ergänzenden Schritt im Hinblick auf die möglichst effiziente Verfahrensführung und gegebenenfalls auf die Außerlandesbringung straffällig gewordener Fremder und Asylwerbender.

Der RH empfahl dem Ministerium und dem BFA, die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit der im Jahr 2018 neu gesetzten Maßnahmen im Bereich straffällig gewordener Fremder und Asylwerbender zeitnah zu evaluieren und bei Bedarf entsprechende Anpassungen im Einklang mit nationalen und internationalen Normen vorzunehmen; insbesondere wäre bei Einzelfallprüfungen durch die Kontrollgruppe Straffällige der Fokus jedenfalls auf die beschleunigte Verfahrensführung zu legen.

- 63.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums setze es die Empfehlung bereits um; diese sei ein zentrales Element der Ziele und Maßnahmen im strategischen Arbeitsprogramm des Ministeriums für 2019 – „Freiheit und Sicherheit“.

Im Bereich der Migration sehe das Arbeitsprogramm eine Neuausrichtung der Migrationspolitik, das Stoppen illegaler Migration und die Verhinderung von Asylmissbrauch vor. Diesen Zielen werde auch durch eine Schwerpunktsetzung und Null-Toleranz bei straffälligen Asylwerbenden und Schutzberechtigten sowie bestmöglicher Umsetzung der gesetzlichen Möglichkeiten – einschließlich der Außerlandesbringung von Straffälligen – Rechnung getragen. Ebenso würden Außerlandesbringungen durch kontinuierliche Kooperation zwischen den Landespolizeidirektionen und dem BFA klar forciert.

Die Empfehlung des RH sei jedoch nicht nur auf strategischer Ebene, sondern bereits auch operativ umgesetzt: Die rasche Durchführung von Asylverfahren bei Straftätern habe oberste Priorität, weshalb im Bereich der straffälligen Personen seit 2019 vertiefende statistische Auswertungen und Analysen zur Verfügung stünden (im Bereich der Aberkennungsverfahren gebe es nun etwa die Möglichkeit, die Gründe für die Einleitung eines Aberkennungsverfahrens statistisch auszuwerten). Erste aussagekräftige diesbezügliche Zahlen seien nach dem 2. Quartal 2019 zu erwarten.

Mit Erlass vom März 2018 sei eine verstärkte Kontrolle rechtlicher und bundesamtsinterner Anweisungen und Handlungen bei Straffälligen angewiesen worden, um rasche und effiziente Verfahrensabschlüsse sicherzustellen. Nachdem der Erlass nun ein Jahr in Geltung stehe, werde bis Sommer 2019 eine Überprüfung dessen Wirkung inklusive allfälliger Korrekturen durch die zuständige Abteilung des Ministeriums und das BFA erfolgen.

- 64.1 Zuständig für die notwendigen Veranlassungen bei den Regionaldirektionen (prioritäre Führung des Asylverfahrens, Einleitung eines Aberkennungsverfahrens, aufenthaltsbeendende Maßnahmen, Sicherstellung der Außerlandesbringung) waren je nach Lage des Falles und der organisatorischen Regelungen die Referentinnen und Referenten der Asyl-Teams bzw. der fremdenrechtlichen Teams, gegebenenfalls auch eigene – spezialisierte – Justiz- oder Vollzugsteams. Die Überwachung und Kontrolle erfolgte durch die Teamleitungen, das Koordinationsbüro und die Leitung der Regionaldirektionen in unterschiedlicher Form.

Zur Überwachung der Fristen und Maßnahmen im Rahmen des Justizmonitorings führten die Regionaldirektionen (außerhalb der IT–Applikation IFA) Haftlisten in unterschiedlicher Ausprägung. Grundlage dafür bildeten sowohl die direkten Meldungen der Justizanstalten als auch die – etwa zweiwöchig vom Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz übermittelte und durch die Direktion gefilterte – Gesamtliste der inhaftierten Fremden.

Straffälligkeit von Fremden bzw. die in diesem Zusammenhang zu treffenden Veranlassungen und Verfahrensabläufe sowie die Überwachung und Kontrolle waren in IFA nicht abgebildet. Das BFA plante, im Rahmen des Projekts „BFA 2020 – Digitalisierung des Bundesamts“ (siehe [TZ 36](#)) auch die Voraussetzungen für eine automatisierte Verfahrenssteuerung im Bereich Straffällige einzurichten und damit die Arbeit der Referentinnen und Referenten zu unterstützen.

- 64.2 Der RH hielt fest, dass innerhalb des BFA – auch wegen der fehlenden Abbildung in der IT–Applikation IFA – keine einheitliche Vorgehensweise im Hinblick auf die Verfahrensführung und Maßnahmensetzung bei straffällig gewordenen bzw. in Haft befindlichen Fremden bestand. Die Regionaldirektionen führten jeweils individuelle Kontrolllisten – außerhalb der IT–Applikation IFA – und implementierten unterschiedliche Ablauf– und Kontrollstrukturen.

Der RH empfahl dem BFA, in der IT–Applikation IFA ein Verfahrenleitsystem für den Bereich Straffälligkeit und Justizhaft zu implementieren und damit die Prozesse bei den Regionaldirektionen zu vereinheitlichen, die Prozessabläufe zu steuern sowie ein einheitliches und bedarfsgerechtes Monitoring im Hinblick auf eine beschleunigte Verfahrensführung sicherzustellen.

- 64.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei im Jahr 2018 das Projekt „Automatisierte Verfahrenssteuerung Straffällige“ seitens der BFA Direktion beauftragt worden. Im Herbst 2018 seien die fachlichen Prozesse beschrieben und bis Februar 2019 ein technisches Lastenheft erstellt worden. Derzeit befinde sich das Projekt in budgetärer Klärung zur Einleitung des Beschaffungsvorgangs. Das Ministerium verwies in diesem Zusammenhang auch auf seine Stellungnahme zu [TZ 36](#).

Schlussempfehlungen

65 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Inneres; Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

- (1) Es wären nur Mietverträge abzuschließen, bei denen die Miete die Werte des Immobilien-Preisspiegels der Wirtschaftskammer Österreich nicht unverhältnismäßig übersteigt, um so einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz beim Abschluss von Immobilien-Mietverträgen sicherzustellen. (TZ 7)
- (2) Die Personalbesetzungen aufgrund der Übereinkommen mit der Österreichischen Post Aktiengesellschaft, der Telekom Austria Aktiengesellschaft sowie dem Bundesministerium für Landesverteidigung wären zu evaluieren, und gegebenenfalls wären entsprechend dem Bedarf Initiativen zur Anpassung – vor allem im Bereich der Planstellen der Verwendungsgruppen A1/v1 – zu setzen. (TZ 15)
- (3) Im Zusammenhang mit der Beschaffung von Heimreisezertifikaten wäre weiterhin intensiv mit den diplomatischen Vertretungen der wichtigen Herkunftsstaaten zusammenzuarbeiten und es wären im Rahmen eines breiten ressortübergreifenden Ansatzes verstärkte Anstrengungen hinsichtlich der nicht ausreichend kooperativen Herkunftsstaaten zu unternehmen. (TZ 57)
- (4) Die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit der im Jahr 2018 neu gesetzten Maßnahmen im Bereich straffällig gewordener Fremder und Asylwerbender wären zeitnah zu evaluieren und bei Bedarf entsprechende Anpassungen im Einklang mit nationalen und internationalen Normen vorzunehmen; insbesondere wäre bei Einzelfallprüfungen durch die Kontrollgruppe Straffällige der Fokus jedenfalls auf die beschleunigte Verfahrensführung zu legen. (TZ 63)

Bundesministerium für Inneres

- (5) Es wären die eingerichteten Arbeitsplätze im Personalplan ergänzend auszuweisen. (TZ 15)

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

- (6) Es wäre sicherzustellen, dass an allen Regionaldirektionen, Erstaufnahmestellen und Außenstellen Geschäftseinteilungen bzw. nachvollziehbare, schriftliche Aufgabenzuteilungen vorliegen. (TZ 4)
- (7) Die räumliche Situation in Wien wäre unter Einbeziehung alternativer Standorte zu evaluieren und unter Wahrung des Kosten–Nutzen–Aspekts wäre mittelfristig eine Zusammenlegung der Standorte bzw. zumindest der Regionaldirektion und des Passcenters herbeizuführen und insbesondere dafür zu sorgen, dass alle Bediensteten der Regionaldirektion an einem Standort konzentriert werden. (TZ 8)
- (8) Bei Standortsuchen wäre eine Nutzwert–Analyse, bspw. als abgestuftes System mit Punkte–Vergabe, durchzuführen. (TZ 8)
- (9) Es wären Maßnahmen zu forcieren, um den Anteil an Frauen insbesondere in Leitungsfunktionen auf 50 % zu erhöhen. (TZ 16)
- (10) In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Inneres wären abgestufte Maßnahmen zur Personalsteuerung entsprechend dem Ausmaß des Arbeitsanfalls zu erarbeiten, wie bspw. temporäre Verschiebungen innerhalb des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl oder die Nutzung des Mobilitätsmanagements des Bundes. (TZ 17)
- (11) Zur Sicherstellung der Einhaltung von maximalen Arbeits– und Mindestruhezeiten der Bediensteten und um negative Auswirkungen auf die Qualität der Erledigungen zu vermeiden wären verbindliche Vorgaben für den Umgang mit massiven Arbeitszeitüberschreitungen und für eine gleichmäßige Auslastung der Bediensteten zu definieren und diese zukünftig umzusetzen. (TZ 19)
- (12) Eine maximale Anzahl an Journaaldiensten pro Person und Woche wäre festzulegen, eine Überschreitung wäre nur in Ausnahmefällen (z.B. bei Krankheit, kurzfristigem Ausfall) zuzulassen und dies wäre als Teil des Personalcontrollings laufend systematisch zu überprüfen. (TZ 19)
- (13) Die Sollvorgaben hinsichtlich der geforderten Anzahl und der Gewichtung von Leistungen (Orientierungsrahmen) wären laufend zu evaluieren, um die Qualität der Bescheide bei gleichzeitiger Begrenzung der notwendigen Mehrdienstleistungen auf ein Mindestmaß gewährleisten zu können. (TZ 21)

- (14) Der Grundausbildungslehrgang des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl wäre hinsichtlich Dauer und inhaltlicher Schwerpunktsetzung zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen. (TZ 22)
- (15) Im Zusammenhang mit der geplanten Neuausrichtung wären verstärkt Fortbildungen im Bereich des Fremdenrechts anzubieten. (TZ 22)
- (16) Es wären ein einheitlicher Ausbildungsstand und –standard sicherzustellen, und es wäre verfahrensführenden Referentinnen und Referenten die volle Approbation erst nach Absolvierung des BFA–Grundausbildungslehrgangs oder einer Prüfung über die wesentlichen Inhalte zu erteilen. (TZ 22)
- (17) Die Aufgaben der Qualitätssicherung wären im Sinne der Transparenz zu definieren und entsprechend dem damit verbundenen Arbeitsaufwand die Ressourcen einzusetzen. (TZ 27)
- (18) Es sollten Aus– und Fortbildungsprogramme für die Qualitätssicherung angeboten werden. (TZ 28)
- (19) Es wären schriftliche Qualitätspläne zu den angestrebten Zielen und den zu setzenden Maßnahmen einschließlich messbaren Meilensteinen zu verfassen und die Zielerreichung zu evaluieren. (TZ 29)
- (20) Ein Controlling zu den erhobenen Rechtsmitteln wäre aufzubauen, um daraus steuerungsrelevante Informationen zur Qualitätssicherung zu erhalten und das Qualitätsmanagement des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl weiterzuentwickeln. (TZ 30)
- (21) Es wären ein umfassendes Risikomanagement–System und ein schriftliches Internes Kontrollsystem einzurichten. Dabei wären jedenfalls auch IT–Risiken im Hinblick auf Funktions–, Informations– und Datensicherheit sowie Datenschutz zu berücksichtigen. (TZ 31)
- (22) Es wären auch Führungskräfte im Bereich Compliance und Korruptionsprävention durchgehend zu schulen. (TZ 32)
- (23) Die aus der Kooperationsvereinbarung mit dem Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung resultierenden Empfehlungen wären vollständig umzusetzen. (TZ 32)

-
- (24) Es sollten alle notwendigen Geschäftsprozesse im Bereich der asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren automatisiert und damit der für jede Person geführte Papierakt durch eine vollständige elektronische Aktenführung in der IT-Applikation IFA ersetzt werden. (TZ 36)
- (25) Ein Verfahrensleitsystem mit prozessgesteuerten Verfahrensabläufen und automatisierten Datenprüfungen wäre – unter Berücksichtigung von Kosten–Nutzen–Aspekten – in der IT-Applikation IFA zu integrieren. (TZ 36)
- (26) Durch geeignete Maßnahmen (Verteilung bzw. Steuerung des Neuanfalls, Controlling) wäre nachhaltig sicherzustellen, dass künftig die Asylverfahren innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist von sechs Monaten erledigt werden. (TZ 40)
- (27) Im Zusammenwirken mit der Budgetabteilung des Bundesministeriums für Inneres wäre die Kosten- und Leistungsrechnung bedarfsorientiert weiterzuentwickeln. Um aussagekräftige Zahlen zu erhalten wäre dabei sicherzustellen, dass die Kosten den Leistungen sachgerecht und vollständig zugeordnet werden. (TZ 41)
- (28) Im Sinne eines Internen Kontrollsystems wäre die Einhaltung der Bestellungskriterien für Dolmetscherinnen und Dolmetscher systematisch zu überprüfen. (TZ 44)
- (29) Das Dolmetschwesen wäre unter Kosten–Nutzen–Aspekten zu evaluieren, insbesondere im Hinblick auf
- die Verteilung der verrechneten Gebühren pro Dolmetscherin bzw. Dolmetscher und Jahr,
 - die Einführung einer gesonderten und systematischen Erfassung der Reisekosten bzw. entfernungsabhängigen Gebühren und
 - die Etablierung eines flächendeckenden Video–Dolmetsch–Systems. (TZ 46)
- (30) Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Evaluierung des Dolmetschwesens unter Kosten–Nutzen–Aspekten wäre gegebenenfalls auf eine Verordnung der Bundesregierung gemäß § 53b Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 hinzuwirken, mit welcher die Gebühren der nichtamtlichen Dolmetscherinnen bzw. Dolmetscher in Pauschalbeträgen festzusetzen sind. (TZ 46)

-
- (31) Es sollten weitere geeignete Sachverständige für die Erstellung der Gutachten im Bereich der medizinischen Altersdiagnose gewonnen werden, um das Risiko eines Abhängigkeitsverhältnisses, der Überlastung sowie des Ausfalls von Sachverständigen zu minimieren. (TZ 48)
 - (32) Die mit der medizinischen Altersdiagnose in Zusammenhang stehenden Ausgaben wären klar zu definieren und einheitlich zu erfassen. (TZ 49)
 - (33) Es wäre zu prüfen, ob die Vorgehensweise bei der Beantragung und Ausstellung von Identitätskarten für Fremde der Regionaldirektion Wien auch bei anderen Regionaldirektionen umgesetzt werden könnte. (TZ 51)
 - (34) Es wären Maßnahmen zu setzen, um den bei Einzelrückführungen bestehenden Beschränkungen durch Fluggesellschaften und Zielstaaten entgegenzuwirken, bspw. durch verstärkte Kooperation mit den Fluggesellschaften, eine Ausweitung der potenziellen Flugverbindungen oder verstärkte Landüberstellungen, wo dies möglich ist. (TZ 59)
 - (35) Durch eine weiter intensivierte Zusammenarbeit mit Frontex und den anderen EU-Mitgliedstaaten wäre sicherzustellen, dass bei Charterflügen eine möglichst hohe Auslastung erreicht wird. (TZ 60)
 - (36) Durch zielgerichtetes Controlling wäre sicherzustellen, dass die Regionaldirektionen und Erstaufnahmestellen die Liste der Ausreiseverpflichteten konsequent abarbeiten. (TZ 61)
 - (37) Strategien und Lösungsansätze wären bezüglich der in der Liste der Ausreiseverpflichteten erfassten Personen unbekannten Aufenthalts zu entwickeln (bspw. periodische Prüfung bzw. Bereinigung, Abklärung von Möglichkeiten zur Feststellung des Aufenthalts). (TZ 61)
 - (38) Um zu verhindern, dass sich Asylwerbende dem Verfahren entziehen, wären konkrete Maßnahmen, wie etwa verstärkte Melde- und Kontrollsysteme mit den Grundversorgungseinrichtungen und den Landespolizeidirektionen zu etablieren. (TZ 62)
 - (39) In der IT-Applikation IFA wäre ein Verfahrensleitsystem für den Bereich Straffälligkeit und Justizhaft zu implementieren und damit wären die Prozesse bei den Regionaldirektionen zu vereinheitlichen, die Prozessabläufe zu steuern sowie ein einheitliches und bedarfsgerechtes Monitoring im Hinblick auf eine beschleunigte Verfahrensführung sicherzustellen. (TZ 64)

Bundesministerium für Verfassung, Reformen,
Deregulierung und Justiz;
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

- (40) Es wäre sicherzustellen, dass alle Justizanstalten die zuständigen Regionaldirektionen des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl durchgängig vor spontanen Haftentlassungen von Fremden informieren; dazu könnten bspw. entsprechende Vorgaben im Rahmen des Erlasses des Bundesministeriums für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz betreffend die Mitteilungspflichten der Justizanstalten beitragen. (TZ 25)

Bundesministerium für Verfassung, Reformen,
Deregulierung und Justiz;
Bundesministerium für Inneres;
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

- (41) Es sollte bereits im Zuge der Entwicklung der digitalen Akten- und Verfahrensführung für den Strafvollzug wie auch für die Staatsanwaltschaften und Gerichte entsprechende Vorsorge für eine Schnittstelle zur IT-Applikation IFA des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl getroffen werden. (TZ 25)



Rechnungshof
Österreich



Wien, im November 2019

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang

Tabelle A: Wesentliche rechtliche Grundlagen für die Tätigkeit des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl

wesentliche internationale und europäische Rechtsgrundlagen	wesentliche nationale Rechtsgrundlagen
Verordnungen: Dublin-III-Verordnung inklusive Durchführungs-Verordnung (Nr. 604/2013 vom 26. Juni 2013) Durchführungs-Verordnung zur Dublin-III-Verordnung (Nr. 118/2014 vom 30. Jänner 2014) Eurodac-Verordnung (Nr. 603/2013 vom 26. Juni 2013) EASO-Verordnung (Nr. 439/2010 vom 19. Mai 2010)	Gesetze: Asylgesetz 2005 Fremdenpolizeigesetz 2005 BFA-Einrichtungsgesetz BFA-Verfahrensgesetz Grundversorgungsgesetz – Bund 2005
Richtlinien: Statusrichtlinie (Richtlinie 2011/95/EU vom 13. Dezember 2011) Verfahrensrichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU vom 26. Juni 2013) Aufnahme richtlinie (Richtlinie 2013/33/EU vom 26. Juni 2013) Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG vom 16. Dezember 2008) Familienzusammenführungsrichtlinie (Richtlinie 2003/86/EG vom 22. September 2003) Freizügigkeitsrichtlinie (Richtlinie 2004/38/EG vom 29. April 2004)	Verordnungen: Asylgesetz-Durchführungsverordnung 2005 (AsylG-DV 2005) Fremdenpolizeigesetz-Durchführungsverordnung (FPG-DV) BFA-G – Durchführungsverordnung (BFA-G – DV) BFA-VG – Durchführungsverordnung (BFA-VG – DV) Staatendokumentationsbeirat-Verordnung Herkunftsstaaten-Verordnung (HStV)
weitere: Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention) Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) EU-Grundrechtecharta Protokoll Nr. 24 über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union	

Quellen: BFA; RH

Tabelle B: Gesetzesänderungspakete seit Gründung des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl

Bezeichnung Gesetzesänderungspaket	Datum Inkrafttreten	wesentliche Inhalte
Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015	20. Juli 2015	Antragseinbringung: Geltung von Anträgen als eingebracht bereits mit Anordnung des BFA (= Prognoseentscheidung), und nicht mehr mit Vorführung vor die Erstaufnahmestelle Neuregelung der Vorführung vor das BFA Einführung eines beschleunigten Verfahrens bei bestimmten Sachverhalten (bei sicheren Herkunftsstaaten, falschem Vorbringen, gefälschten Dokumenten ...)
Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert wurden	1. Juni 2016	Befristung der Aufenthaltsberechtigung von Asylberechtigten auf drei Jahre Durchführung einer Analyse durch die Staatendokumentation, ob es im Herkunftsstaat zu einer wesentlichen und dauerhaften Veränderung der spezifischen Verhältnisse gekommen ist Verlängerung der zulässigen Verfahrensdauer auf 15 Monate (befristet bis Ende Mai 2018)
Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017	1. November 2017	Verlängerung der Höchstdauer der Schubhaft auf 18 Monate (davor: sechs bzw. zehn Monate) ein verpflichtend einzuleitendes Aberkennungsverfahren bei straffälligen Asylberechtigten bereits vor rechtskräftiger Verurteilung und ein beschleunigtes Verfahren
Fremdenrechtsänderungsgesetz 2018	überwiegend 1. September 2018	Ausweitung der Möglichkeit der Durchführung eines beschleunigten Verfahrens zur Aberkennung des Status der/des Asylberechtigten im Fall der freiwilligen Inanspruchnahme des Schutzes des Heimatstaates oder des Erwerbs der verlorenen Staatsangehörigkeit Möglichkeit der Sicherstellung und Auswertung von Datenträgern (v.a. Mobiltelefonen), die Asylwerbende mitführen Verkürzung von Beschwerdefristen in bestimmten Fällen Schaffung einer Ermächtigung des BFA gegen Asylwerbende im Zulassungsverfahren, eine Anordnung der Unterkunftnahme in einer Bundesbetreuungseinrichtung zum Zweck der Verfahrenssicherung zu erlassen Einführung einer Beitragspflicht für Asylwerbende zur Deckung eines Teils der Kosten, die durch die Gewährung der Grundversorgungsleistungen durch den Bund entstehen, und Schaffung einer Regelung zur Sicherstellung von mitgeführtem Bargeld

BFA = Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

Quelle: RH

Tabelle C: Auflistung der Standorte des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl im Jahr 2018

Organisationseinheit	Standort	Beginn	Vermieter
Direktion	Modecenterstraße 22, 1030 Wien (zuvor Landstraßer Hauptstraße 171, 1030 Wien)	1. August 2016	sonstiger Vermieter
Regionaldirektion Burgenland	Neusiedler Straße 24–26, 7000 Eisenstadt	Altbestand (vor 2014)	sonstiger Vermieter
Regionaldirektion Kärnten	Trattengasse 34, 9500 Villach	Altbestand (vor 2014)	Bundesimmobiliengesellschaft
Außenstelle Klagenfurt	Doktor Herrmannngasse 3, 9020 Klagenfurt am Wörthersee	22. Dezember 2015	Bundesimmobiliengesellschaft
Regionaldirektion Niederösterreich	Maria-Theresien-Ring, 2700 Wiener Neustadt (zuvor Otto Glöckel- Straße 24, 2514 Traiskirchen)	13. November 2017	sonstiger Vermieter
Außenstelle Sankt Pölten	Linzerstraße 47, 3100 Sankt Pölten	Altbestand (vor 2014)	Bundesimmobiliengesellschaft
Außenstelle Wiener Neustadt	Ludwig Boltzmannstraße 4, 2700 Wiener Neustadt	1. April 2016	sonstiger Vermieter
Regionaldirektion Oberösterreich	Derfflingerstraße 1, 4020 Linz	Altbestand (vor 2014)	Bundesimmobiliengesellschaft
Außenstelle Linz	Unionstraße 37, 4020 Linz	24. März 2016	sonstiger Vermieter
Regionaldirektion Salzburg	Münchner Bundesstraße 202, 5020 Salzburg	Altbestand (vor 2014)	Bundesimmobiliengesellschaft
Außenstelle Salzburg	Münchner Bundesstraße 144, 5020 Salzburg	14. März 2016	sonstiger Vermieter
Regionaldirektion Steiermark	Sauraugasse 1, 8010 Graz	Altbestand (vor 2014)	Bundesimmobiliengesellschaft
Außenstelle Graz	Triester Straße 393, 8055 Graz	22. April 2016	sonstiger Vermieter
Außenstelle Leoben	Prettachstraße 51, 8700 Leoben	1. März 2018	sonstiger Vermieter
Regionaldirektion Tirol	Doktor Franz Werner Straße 34, 6020 Innsbruck	Altbestand (vor 2014)	sonstiger Vermieter
Außenstelle Innsbruck	Grabenweg 71, 6020 Innsbruck	29. August 2016	sonstiger Vermieter
Regionaldirektion Vorarlberg	Reichsstraße 175, 6800 Feldkirch	Altbestand (vor 2014)	Bundesimmobiliengesellschaft
Standort Rankweil	Lehenweg 2, 6830 Rankweil	1. März 2016	sonstiger Vermieter
Regionaldirektion Wien	Hernalser Gürtel 6–12, 1080 Wien	Altbestand (vor 2014)	Bundesimmobiliengesellschaft
Außenstelle Wien	Landstraßer Hauptstraße 171, 1030 Wien	1. September 2016	Bundesimmobiliengesellschaft
Passcenter der Regionaldirektion Wien	Wasagasse 20, 1090 Wien	16. März 2015	sonstiger Vermieter
Erstaufnahmestelle Ost	Otto Glöckel-Straße 24, 2514 Traiskirchen	Altbestand (vor 2014)	Bundesimmobiliengesellschaft
Erstaufnahmestelle West	Thalham 80, 4880 Sankt Georgen im Attergau	Altbestand (vor 2014)	Bundesimmobiliengesellschaft
Erstaufnahmestelle West – Standort Leeb	Attergaustrasse 117 a, 4880 Sankt Georgen im Attergau	1. Juli 2015	sonstiger Vermieter
Erstaufnahmestelle Flughafen	Nordstraße, Objekt 800, 2320 Schwechat	Altbestand (vor 2014)	unentgeltlich gemäß § 10 Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011

Quellen: BFA; BMI; RH

R
—
H

